

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – FAFICH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

As Conferências Públicas Nacionais como forma de inclusão política: alguns determinantes da capacidade inclusiva desses espaços de participação e deliberação

Viviane Petinelli e Silva

Belo Horizonte, 29 de Janeiro, 2010.

Viviane Petinelli e Silva

As Conferências Públicas Nacionais como forma de inclusão política: alguns determinantes da capacidade inclusiva desses espaços de participação e deliberação

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: *Inovações da Democracia e Tendências Contemporâneas de Gestão Participativa.*

Orientador: Professora Dra. Cláudia Feres Faria

Folha de aprovação

Dissertação intitulada: **As Conferências Públicas Nacionais como forma de inclusão política: alguns determinantes da capacidade inclusiva desses espaços de participação e deliberação**, de autoria da mestranda Viviane Petinelli e Silva, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Professora Dra. Cláudia Feres Faria – DCP/UFMG – Orientadora

Professora Dra. Telma Maria Gonçalves Menicucci – DCP/UFMG

Professora Dra. Céli Regina Jardim Pinto – PPGHIST/UFRGS

Professor Dr. Carlos Ranulfo de Melo
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
FAFICH/UFMG

Belo Horizonte, 29 de Janeiro de 2010.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos aqueles que, de alguma maneira, contribuíram para a realização desse sonho.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pela força, pela direção, pela capacitação e pelas palavras de ânimo em todo o tempo. Também sou grata aos meus pais, Armando e Rita, e ao meu irmão, Gustavo, pelo apoio, paciência, compreensão e conselhos nos momentos mais difíceis. Agradeço também aos meus Pastores: Luiz Eduardo e Miriam pelo suporte espiritual e pelas orações em meu favor. Sou grata ainda a todos os meus amigos que me proporcionaram alegrias, ensinamentos e me mostraram o valor e a importância da amizade para se conquistar um grande objetivo. Em especial, sou grata aos amigos: André e Maria Fernanda, Henrique e Janaína, Dayanna, Thaís, Cíntia, Danilo, Fernanda, Luiz Gustavo, Gina e Lindsay (Thank you!).

À professora Dra. Cláudia Feres Faria, meu agradecimento especial pela preciosa orientação, pela paciência e pelos valiosos conselhos durante o último ano. Agradeço também às professoras Dra. Marlise Matos, Dra. Telma Menicucci e Dra. Céli Regina Jardim Pinto pelas contribuições a esse trabalho. Aos amigos de turma e de caminhada: Alessandra, Breno, Francisco, Frederico, Guilherme, Laura, Maria Cristina, Marina e Walter, meu muito obrigada pela grata convivência e pelas críticas e sugestões a esse projeto nos dois anos de curso.

Também agradeço ao Departamento de Pós-Graduação em Ciência Política (DCP) e à Universidade Federal de Minas Gerais por acreditar em meu potencial e investir em meus estudos, através do Programa REUNI. Meus sinceros agradecimentos também vão para todos os professores do DCP, por me acolherem e proporcionarem meu amadurecimento intelectual.

Dedicatória:
A Deus pelo sonho realizado e à
minha família e aos meus amigos
pelo constante apoio e incentivo.

RESUMO

Esta dissertação analisa o processo de inclusão política a partir das Conferências Públicas Nacionais, que são espaços de participação e deliberação da sociedade civil e do governo, convocados pelo Presidente da República. Partindo dos pressupostos que hoje orientam os estudos sobre as instituições participativas e os espaços de participação e deliberação no Brasil, o trabalho procurou mostrar o que afeta a inclusão política nesses espaços, entendida aqui como a incorporação das propostas neles produzidas na agenda do governo federal, além de descrever como as conferências se estruturam e funcionam. Para tanto, foram escolhidas as conferências nacionais de aquicultura e pesca, de políticas para mulheres e de políticas de promoção da igualdade racial, tendo em vista seu ineditismo e a centralidade atribuída a esses temas pelo Governo Lula, que os incorporou como políticas de governo através da criação de uma Secretaria Especial, com status de Ministério, para cada um deles, na estrutura da Presidência da República. O trabalho apresenta, minuciosamente, as conferências e aponta para os aspectos que caracterizam e diferenciam esses espaços. Esta análise teve como objetivo testar a hipótese de que a capacidade inclusiva das conferências varia de acordo com as características que elas assumem, quais sejam: o tema da política pública nelas debatida, o tipo das deliberações nelas produzidas, o tipo de organização e de história da sociedade civil nelas envolvida, a prática participativa e deliberativa adotada e o montante de recursos orçamentários recebidos pela instituição-sede da conferência.

Palavras-chave

Inclusão Política, Conferências Públicas Nacionais.

ABSTRACT

This dissertation analyses the process of political inclusion in the National Public Conferences, which are public spaces of participation and deliberation of the civil society and the government, convoked by the President. Starting from the assumptions that guide the recent studies about participatory institutions and public spaces of participation and deliberation in Brazil, this study attempted to point out what affects the political inclusion in these public spaces and to describe how the conferences are structured and how they work. By political inclusion, we consider the incorporation of the deliberations, approved in those spaces, in the political agenda of the Federal Government. In order to do it, we chose the national conferences of aquaculture and fisheries, of policies for women and of policies for promotion of racial equality, given the centrality of those issues for Lula's government. This president turned those issues into government policies by creating a Special Secretariat, with status of Ministry, for each of them, connected to the structure of the Presidency. This study describes, in details, the conferences and points out the aspects that characterize and differentiate them. The analysis aimed to test the hypothesis that the conferences' capacity of inclusion varies according to the characteristics they assume. By characteristics, we mean the theme of the public policy discussed, the issue of the deliberations approved, the kind of history and organization of the civil society involved, the participatory and deliberative model adopted and the amount of budget received by the institution that organizes the conference.

Key words:

Political Inclusion, National Public Conferences.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
Capítulo 1: Participação, representação e deliberação como formas de inclusão política na Teoria Democrática Contemporânea e no Brasil (1930-1988).	7
1.1. <i>Participação, representação e deliberação como formas de inclusão política na Teoria Democrática Contemporânea: o debate entre Pluralistas, Deliberativos e seus críticos.</i>	10
1.2. <i>Participação, representação e deliberação como formas de inclusão política no Brasil de Vargas (1930) a Sarney (1990).</i>	23
Capítulo 2: Efetividade inclusiva e arranjos participativos no Brasil: reforma e emergência das instituições e espaços participativos.	34
2.1. <i>A Reforma Neoliberal e as instituições e espaços participativos no Brasil.</i>	36
2.2. <i>A infra-estrutura participativa criada pelo governo Lula.</i>	46
2.3. <i>Os determinantes da efetividade inclusiva das instituições e espaços participativos no Brasil contemporâneo: um balanço da literatura.</i>	49
Capítulo 3: As Conferências Públicas como forma de inclusão política: a análise das Conferências Nacionais de Aquicultura e Pesca, de Políticas para as Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.	61
3.1. <i>A formação da esfera pública no Brasil: o papel das Conferências Públicas Nacionais, dos movimentos sociais e do associativismo.</i>	63
3.2. <i>As Conferências Públicas Nacionais de 1988 a 2009.</i>	70
3.3. <i>As Conferências Nacionais de Aquicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial: o que caracteriza esses espaços de participação e deliberação.</i>	75
Capítulo 4: Participação, deliberação e Conferências Públicas Nacionais: aferindo os determinantes da capacidade inclusiva dos espaços participativos e deliberativos.	91

4.1. Recursos orçamentários e capacidade inclusiva das Conferências de Aqüicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.	94
4.2. Tipo de história e de organização da sociedade civil, prática participativa e deliberativa e capacidade inclusiva das Conferências de Aqüicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.	104
4.3. Tema da política, tipo das propostas e capacidade inclusiva: o que foi incorporado na 1ª Conferência Nacional de Aqüicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.	107
4.1.1. O que foi incorporado após a 1ª Conferência Nacional de Aqüicultura e Pesca:	108
4.1.2. O que foi incorporado após a 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres:	111
4.1.3. O que foi incorporado após a 1ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial:	112
4.1.4. O Tipo das propostas como determinante da capacidade inclusiva das conferências:	115
4.4. A capacidade inclusiva nas Conferências Públicas Nacionais: é possível falar em determinantes comuns a todas elas?	119
CONCLUSÃO	123
Referências Bibliográficas	127
ANEXOS	136

Lista de gráficos

Gráfico 1: Proporção de participantes por grupo nas Conferências analisadas.....	56
Gráfico 2: Proporção de deliberações das Conferências por competência	58
Gráfico 3. Proporção de Conferências Nacionais por tema entre 1988 e 2009	73
Gráfico 4. Proporção das propostas da 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial por assunto	84
Gráfico 5: Capacidade inclusiva da 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca	87
Gráfico 6: Capacidade inclusiva da 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres	88
Gráfico 7: Capacidade inclusiva da 1ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	88
Gráfico 8: Proporção do orçamento total repassado para o MPA, SEPPIR e SPM em 2003	95
Gráfico 9: Proporção do orçamento total repassado para o MPA, SEPPIR e SPM em 2004	95
Gráfico 10: Proporção do orçamento total repassado para o MPA, SEPPIR e SPM em 2005	96
Gráfico 11: Proporção do orçamento total repassado para o MPA, SEPPIR e SPM em 2006	96
Gráfico 12: Proporção do orçamento total repassado para o MPA, SEPPIR e SPM em 2007	97
Gráfico 13: Proporção do orçamento total repassado para o MPA, SEPPIR e SPM em 2008	97
Gráfico 14: Proporção do Orçamento Total repassado para a SPM, a SEPPIR e o MPA entre 2003 e 2008	98
Gráfico 15: Total de recursos orçamentários recebidos pelo MPA, SEPPIR e SPM de 2003 a 2008	101
Gráfico 16: Proporção de propostas deliberadas na 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca por assunto	109
Gráfico 17: Proporção de propostas deliberadas na 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres por assunto	111

Gráfico 18: Proporção de propostas deliberadas na 1ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial por assunto	113
Gráfico 19: Proporção de propostas incluídas e não-incluídas por assunto	116

Lista de Tabelas

Tabela 1: Recursos Orçamentários recebidos pelo MPA, SPM e SEPPIR entre 2003 e 2008 (R\$ 1,00)	76
Tabela 2: Número total aproximado de conferências e de participantes por área	78
Tabela 3: Número de resoluções aprovadas por área de política pública	85
Tabela 4: Média de recursos orçamentários repassados pela Casa Civil para o MPA, a SEPPIR e a SPM entre a 1ª e a 2ª Conferência Nacional (R\$ 1,00)	94
Tabela 5: Número de programas enviados para LOA por instituição	99
Tabela 6: Número de programas com rubrica na LOA por instituição	99
Tabela 7: Recursos recebidos para execução de programas por instituição (R\$ 1,00)	100
Tabela 9: Resultados do teste <i>logit</i> para montante de recursos orçamentários	103
Tabela 9: Significância estatística do Modelo para recursos orçamentários	103
Tabela 10: Resultado do teste <i>logit</i> para prática participativa e deliberativa	105
Tabela 11: Significância estatística do Modelo para prática participativa e deliberativa	105
Tabela 12: Resultado do teste <i>logit</i> para história e de organização da sociedade civil	107
Tabela 13: Significância estatística do Modelo para história e de organização da sociedade civil	107
Tabela 14: Significância estatística do Modelo para tipo das propostas	108
Tabela 15: Distribuição de propostas incluídas e não-incluídas por assunto após a 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca	110
Tabela 16: Distribuição de propostas incluídas e não-incluídas por assunto após a 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres	112
Tabela 17: Distribuição de propostas incluídas e não-incluídas por assunto após a 1ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	114
Tabela 18: Total de propostas incluídas e não-incluídas por assunto.....	115
Tabela 19: Proporção de Propostas Aprovadas e Incluídas por assunto	116

Tabela 20: Proporção de Propostas Aprovadas e Não-incluídas por assunto.....	116
Tabela 21: Resultados do teste <i>logit</i> para tipo da proposta	117
Tabela 22: Significância estatística do Modelo para tipo de proposta	118
Tabela 23: Modelo geral para capacidade inclusiva das conferências	120
Tabela 24: Significância estatística do Modelo geral	122

Lista de Quadros

Quadro 1: Relação de Conselhos criados e reformulados a partir de 2003	47
Quadro 2: Determinantes do desempenho das instituições participativas	54
Quadro 3: Número de Conferências Nacionais por tema na década de 1990	69
Quadro 4: Conferências Nacionais por ano de realização, de 1988 a 2009	72
Quadro 5: Eixos temáticos das Conferências Nacionais de Aquicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	81
Quadro 6: Instrumental de Trabalho baseado em propostas aprovadas na 1ª Conferência	85
Quadro 7: Características da 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	89

INTRODUÇÃO

Em documento publicado no dia 15 de Setembro de 2009, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), ao se referir à estrutura participativa criada pelo governo Lula a partir de 2003, constatou um avanço na participação social, notadamente por meio de conferências públicas, como resposta do Estado aos reclamos da sociedade civil por maior controle social e ampliação do espaço político. A publicação *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* (IPEA, 2009) assinalou que, sob o marco do projeto democrático-participativo deste governo, as conferências tornaram-se um símbolo da democracia participativa no país em função da frequência que têm sido realizadas, do expressivo contingente de pessoas e movimentos sociais que se envolve nos debates e dos novos temas que têm introduzido no âmbito federal.

A pesquisa do IPEA mostrou, por outro lado, que, não obstante os benefícios desses espaços para o aprofundamento da democracia no país, ainda faltam medidas para garantir que essas instâncias sejam mantidas independentemente de mudanças no Executivo e mecanismos legais que assegurem o cumprimento das deliberações produzidas nesses espaços pelos diferentes poderes. Segundo o estudo, a capacidade de transformar as deliberações em decisões políticas deriva do vínculo da conferência com marcos legais, mesmo que isso não assegure a aplicação das decisões em sua totalidade. Sob esse prisma, somente as conferências regulamentadas por lei, como a de Saúde e a de Assistência Social, apresentam força suficiente para garantir a incorporação e, posterior, implementação de parte expressiva de suas propostas pelo Estado.

As constatações do IPEA acabaram corroborando as críticas de Moroni (2005) e Moroni e Ciconello (2005) sobre o papel assumido pelas conferências públicas no governo Lula. Segundo os autores, essa nova institucionalidade participativa tem ocupado um lugar ainda marginal nos processos decisórios que envolvem a definição das políticas em suas áreas específicas. Isso se verifica, para Moroni e Ciconello, pela incapacidade das conferências de incluírem suas deliberações na agenda dos diferentes poderes. Como decorrência, as conferências têm se constituído exclusivamente como espaços de interlocução entre governo e sociedade civil, não se consistindo em espaços inclusivos, de fato, na medida em que suas demandas não têm sido incorporadas pelo Estado.

Os registros do IPEA assim como as críticas de Moroni (2005) e de Moroni e Ciconello (2005) apontam para o problema da inclusão política a partir de conferências públicas, que são espaços de participação e de deliberação que contam com a participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil. Por se tratar de um tema muito recente para a literatura brasileira, pouco ainda se sabe a esse respeito. As análises existentes sugerem que o problema da inclusão nesses espaços resulta da ausência de vontade política do governante em encaminhar e incorporar as deliberações das conferências (FARIA, 2009) e da existência de barreiras institucionais a esse processo; como, por exemplo, a ausência de integração entre os poderes, a ausência de mecanismos de acompanhamento das propostas encaminhadas e a inexistência de estratégias de coordenação horizontal para incorporação das deliberações aprovadas nas conferências (SILVA, 2009).

Seja como for, o que se constata é a necessidade de avançar nesse debate. Afinal, se é verdade que as conferências nacionais têm se constituído exclusivamente como espaços de interlocução com o governo, para que estão servindo? Se não, pode-se afirmar que elas se constituem em espaços inclusivos? Indo além das expectativas e focando nas experiências realmente existentes, em que medida as deliberações das conferências nacionais incidem na agenda de políticas públicas do governo federal e quais aspectos afetam este processo inclusivo, para além da ausência de marcos legais (IPEA, 2009), da importância da vontade política do governante (FARIA, 2009) e da existência de barreiras institucionais (SILVA, 2009)?

Responder a essas questões consiste no principal objetivo deste trabalho. Busca-se aqui contribuir para o debate acerca do processo de inclusão política a partir de conferências públicas ao apontar para aspectos que impactam, em alguma medida, esse movimento. Ao longo do trabalho, utilizamos a expressão “capacidade inclusiva da conferência” para nos referir a esse processo. Na ausência de definição precisa e mensurável de inclusão política, a capacidade inclusiva das conferências foi medida pelo grau de incorporação das demandas da sociedade civil, produzidas nesses espaços, na agenda do governo federal.

A hipótese que norteia esta pesquisa é a de que a capacidade inclusiva das conferências varia de acordo com as características que elas assumem e, portanto, conferências com

características distintas apresentam capacidades inclusivas distintas. Como será mostrado, as conferências se caracterizam (e se diferenciam) pelo tema da política pública que debatem, pelo assunto das propostas que aprovam, pelo tipo de organização e de história da sociedade civil nelas envolvida, pela prática participativa e deliberativa adotada e pelo montante de recursos orçamentários recebidos pela instituição-sede do encontro. Assim sendo, combinações diferentes desses elementos produzem conferências distintas e, por suposição, espaços com capacidades inclusivas distintas e que apresentam diferentes graus de incorporação de suas deliberações na agenda do Executivo Federal.

O problema da inclusão política se consiste em objeto de discussão antigo no campo da Ciência Política. Por mais de dois séculos – de meados do século XVIII até o final do século XX, essa questão foi debatida e tratada no âmbito das grandes teorias democráticas e de suas interpretações acerca do(s) modelo(s) mais adequado(s) de democracia para os diversos países. Nelas, a concepção de inclusão política assumiu contornos diversos, baseados tanto em visões minimalistas e restritivas como em propostas amplas e totalmente inclusivas.

No século XVIII e XIX, o debate ficou polarizado entre os defensores de democracias diretas, totalmente inclusivas, e os teóricos mais liberais, defensores de regimes representativos. Com o surgimento de sociedades complexas e de larga escala e com a expressiva ampliação da Administração Pública nos Estados Nacionais no século XX, os modelos democráticos sugeridos pela primeira corrente mostraram-se de difícil sustentação e, assim, as interpretações liberais tornaram-se hegemônicas. Até a década de 50, prevaleceu a visão elitista de democracia, para a qual o regime democrático se consistia em um mecanismo de agregação de preferências de cidadãos politicamente irracionais e de garantia de competição pelo poder por elites politicamente racionais (SCHUMPETER, 1984).

A continuidade do processo de diversificação social neste período apontou, porém, para os limites práticos e teóricos dessa interpretação e abriu espaço para o surgimento de novas teses preocupadas com o problema da inclusão política de grupos minoritários e com os efeitos da diversidade social para a democracia. A de maior notoriedade, a Teoria Liberal-Pluralista, propôs superar essa questão pela ampliação da competição

política, a partir da instituição de canais de influência da sociedade civil, de modo a permitir a participação de grupos majoritários e minoritários. Já a teoria alternativa de maior destaque, a Deliberativa, fundada na tradição da teoria crítica na década de 80, advertiu que o problema da inclusão só é totalmente superado quando a participação se dá não apenas via representação, mas também por meio de instituições e espaços públicos de deliberação, nos quais representantes da sociedade civil se articulam e tomam decisões políticas.

No Brasil, as sugestões dessas correntes balizaram os modelos democráticos adotados ao longo do século XX. A primeira Constituição Democrática, de 1946, estabeleceu um regime democrático liberal representativo, com competição eleitoral entre elites e inclusão política, por meio do voto, para brasileiros, homens e mulheres, alfabetizados e maiores de 18 anos. Já a Constituição atual, promulgada em 1988 (CF/88), incorporou as contribuições da Teoria Pluralista e Deliberativa, ao definir uma democracia liberal híbrida, baseada nos princípios de igualdade política e de igualdade de competição e exercida por mecanismos de participação indireta e direta, como o voto e os referendos, e de democracia participativa, como os Conselhos de Políticas Públicas. Desde então, diversas práticas participativas, impulsionadas pela Constituição e pelos governos democráticos que se seguiram a ela – notadamente o governo Lula –, têm sido institucionalizadas de forma crescente no país.

Este novo contexto de institucionalização da participação e de aprofundamento democrático, construído a partir da década de 90, possibilitou o surgimento de novas abordagens acerca do problema da inclusão política, vinculadas, não mais às grandes teorias democráticas, mas a análises sobre o desempenho dos novos arranjos participativos como espaços inclusivos. Por um lado, os trabalhos sobre instituições participativas, em especial sobre os Orçamentos Participativos, têm apontado para a importância (1) da atuação do Estado (ABERS, 2000), (2) da vontade política do governante (AVRITZER, 2008, 2009; FARIA, 2003); (3) do contexto político (AVRITZER, 2009); e (4) da natureza da política pública (TATAGIGA, TEIXEIRA, 2008) para o sucesso desses arranjos como espaços inclusivos. Por outro, as análises acerca dos espaços de participação e deliberação, como as conferências públicas, chamam atenção para a importância da vontade política do governante (FARIA, 2009) e da superação de certas barreiras institucionais (SILVA, 2009) para que haja inclusão

política nesses espaços.

A pesquisa desenvolvida neste trabalho se enquadra neste novo campo de estudos e se coloca como uma tentativa de contribuir para esse debate ao apontar para outros aspectos, além da vontade política e das barreiras institucionais, que impactam o processo de inclusão política em espaços de participação e deliberação. Para tanto, analisamos as conferências nacionais de três temas: Aqüicultura e Pesca, Políticas para Mulheres e Políticas de Promoção da Igualdade Racial, escolhidas a partir de três critérios: (1) todas estão vinculadas a instituições criadas pelo governo Lula em 2003; (2) todas aconteceram pela primeira vez em suas respectivas categorias, no primeiro mandato de Lula; e (3) elas apresentam características distintas, o que nos permite compará-las para testar a hipótese deste trabalho. O estudo utiliza os relatórios finais da 1ª e da 2ª conferência nacional de cada área, disponíveis nos sites das respectivas instituições, e emprega o método comparativo de análise, que foi adotado por essas conferências para avaliar a incorporação de suas propostas na agenda dos diferentes poderes.

Para empreender a análise, este trabalho foi organizado da seguinte forma: o primeiro capítulo trata do debate entre pluralistas, deliberativos e seus críticos em relação ao modelo ideal de democracia e aponta para a influência dessas teses sobre a prática democrática brasileira no século XX. Cabe salientar, desde logo, que não se trata de uma revisão bibliográfica exaustiva, mas somente uma apresentação dos argumentos mais importantes dessas obras no que concerne ao processo de inclusão política.

Em seguida, apresentamos o novo contexto participativo no Brasil, consolidado ao longo da década de 90, em um cenário de “confluência perversa” entre dois projetos políticos distintos – o neoliberal de Reforma do Estado e o projeto democratizante (DAGNINO, 2002), dando especial ênfase à constituição e às características das novas instituições participativas e dos espaços públicos de participação e deliberação que surgem nesse período. Ao final do capítulo, mapeamos a discussão doméstica que trata dos determinantes da emergência e do desempenho dos novos arranjos participativos, notadamente as instituições participativas, como espaços inclusivos. A abordagem desta temática é importante, na medida em que esses estudos oferecem pistas acerca das dificuldades enfrentadas pelas conferências públicas, como um tipo de arranjo

participativo, para se tornarem espaços inclusivos.

No capítulo 3, focamos na descrição e na análise das conferências nacionais, em especial as relativas à Aqüicultura e Pesca, às Políticas para Mulheres e às Políticas de Promoção da Igualdade Racial. O objetivo é apresentar como esses espaços têm sido organizados e como se dá a prática participativa e deliberativa neles. Argumentamos que as características assumidas por cada conferência impactam, de algum modo, o processo de inclusão política nesses espaços. Consideramos como características o tema da política pública debatida no encontro, o assunto das deliberações aprovadas, o tipo de organização e de história da sociedade civil envolvida com o tema, a prática participativa e deliberativa adotada e o montante de recursos orçamentários recebidos pela instituição-sede da conferência.

Por fim, mobilizamos os relatórios finais das conferências com o intuito de testar a hipótese deste trabalho. Primeiramente, analisamos a relação entre a capacidade inclusiva das conferências e cada um dos elementos que as caracterizam e as diferenciam. Essa apreciação possibilitou averiguar se, e em que medida, esses aspectos afetam a capacidade inclusiva das conferências analisadas. Logo a seguir, foi realizada uma análise geral, na qual incluímos as cinco características listadas acima, para testar a hipótese deste trabalho e ver se, e em que medida, pode-se dizer que conferências que assumem características distintas apresentam capacidades inclusivas diferentes.

Capítulo 1: Participação, representação e deliberação como formas de inclusão política na Teoria Democrática Contemporânea e no Brasil (1930-1988).

No âmbito da Ciência Política em geral e, das chamadas teorias democráticas em particular, a participação política da sociedade civil na gestão pública se apresenta como um desafio para a democratização das relações entre sociedade e Estado nos países democráticos. Sob este prisma, as propostas governamentais de inclusão política se constituem como uma arena central de análise para a superação desse desafio e a consolidação de governos inclusivos.

Até os anos de 1950, a discussão sobre a inclusão política nos países ocidentais foi delineada pelos trabalhos dos teóricos elitistas, que vinculavam a idéia de inclusão a uma concepção minimalista de participação, qual seja, a de participação de determinados cidadãos, por meio do voto, nos processos eleitorais (SCHUMPETER, 1984). Sob esse prisma, a democracia era concebida como mercado: um mecanismo de agregação de preferências mediante a representação política. No Brasil, este debate permeou as grandes teorias interpretativas sobre a formação política e social do país e influenciou a formulação da Constituição democrática de 1946. Este documento instaurou o regime democrático liberal e garantiu inclusão política para os brasileiros, homens e mulheres, alfabetizados e maiores de 18 anos.

Neste contexto de democratização de países subdesenvolvidos, como o Brasil, a partir da década de 40, ganharam espaço no cenário internacional interpretações preocupadas com a inclusão política dos novos grupos e classes sociais e com os efeitos da diversidade social para a democracia. A principal corrente que se formou foi a pluralista, na década de 50.

O modelo pluralista, proposto por autores como Truman (1951) e Dahl (1997), se preocupou com o problema da inclusão pela via da competição entre grupos da sociedade civil, dando ênfase à participação a partir de canais de influência destes grupos de interesse. Dentre seus teóricos, Dahl (1989, 1997, 2001) teve contribuição fundamental para a consolidação do tema da inclusão política, a partir do princípio da igualdade política, como condição essencial para a democracia.

A concepção liberal-pluralista de democracia influenciou diretamente as interpretações acerca da política brasileira, formuladas a partir da década de 70 por teóricos como Fernando Henrique Cardoso e Wanderley Guilherme dos Santos. Não obstante as diferenças de interpretação e de soluções sugeridas para o caso brasileiro, os dois autores teorizaram acerca da instituição e da consolidação da democracia no país, em um contexto de ditadura militar, e defenderam a adoção de um regime caracterizado pela igualdade de direitos políticos, pela universalização da participação e pela constituição de instituições políticas democráticas.

Todavia, a partir da década de 80, a interpretação pluralista passou a ser questionada e criticada nos países ocidentais, sobretudo pela teoria deliberativa (HABERMAS, 1984, 1989; COHEN e ARATO, 1992). Esta chama atenção para o fato de que a inclusão política via representação não consiste em condição suficiente para a consolidação de governos inclusivos em sociedades diversificadas e complexas. Seus teóricos defendem que a inclusão também requer a participação direta dos cidadãos em espaços públicos e a instituição de mecanismos de expressão de opinião e de deliberação, que incluem desde referendos e consultas públicas até a institucionalização de novas formas de tomada de decisão política como Conselhos, Conferências, Orçamentos Participativos, audiências públicas, etc. Esses teóricos acreditam que novos lócus de promoção de inclusão política devem ser criados por iniciativa do próprio Estado e/ou pela pressão de atores da sociedade civil, compreendida como o “conjunto de associações voluntárias desvinculadas do mercado e do Estado” (AVRITZER e COSTA, 2004:7).

No Brasil, esta nova concepção de inclusão foi incorporada legalmente pelo Estado no final da década de 1980, com a adoção da Constituição de 1988. A ampliação da participação em espaços públicos veio como resposta, por um lado, ao crescimento exponencial das associações civis, em especial das associações comunitárias, à reavaliação da idéia de direitos e à defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado, ocorridos a partir da década de 1970 (AVRITZER, 2007). Por outro, derivou do fortalecimento e da diversificação da luta promovida pelos movimentos sociais no mesmo período (ALVAREZ, DAGNINO, ESCOBAR, 1998). Este ativismo popular foi, em grande medida, o responsável pelo fim da ditadura militar e pela redemocratização do país em 1985.

Os anos 80 assistiram, portanto, a uma série de transformações institucionais, voltadas para a incorporação na estrutura do Estado de novas áreas de políticas públicas, como resposta às reivindicações dos diversos atores sociais. O auge dessas mudanças foi o processo constituinte. A Constituição Federal de 1988 definiu as regras do jogo democrático e criou diversas formas híbridas de participação da sociedade na vida do Estado, absorvendo grande parte das reivindicações do movimento de Participação Popular na Constituinte.

Neste contexto de institucionalização de novos canais de participação, ganharam espaço as análises da Teoria Informacional acerca da prática democrática brasileira nas instituições representativas e nos novos espaços de participação social. Os teóricos dessa corrente acreditam que a inclusão política efetiva resulta da interação entre a arena participativa, composta pelas diversas instituições participativas e espaços de participação e deliberação, e a arena representativa, formada pelas instituições do Poder Legislativo (ANASTASIA e INÁCIO, 2006). Essa interação, por sua vez, requer a existência de canais permanentes, institucionalizados e deliberativos de comunicação entre as instâncias de representação e de participação política, nos quais os representantes de ambas se comunicam e interagem. A arena representativa e a participativa são vistas, por essa corrente, como espaços deliberativos, cujas decisões devem expressar as demandas dos cidadãos ali representados. Sendo assim, a existência de canais de interação entre elas cria um circuito informacional virtuoso que ativa e redireciona o processo legislativo, iterativamente, de forma a aproximá-lo das preferências sinalizadas pelos cidadãos (IDEM, 2006).

Tendo em vista o extenso debate sobre a necessidade e as dificuldades de realizar o ideal de democracia como ordem política inclusiva e mediante as implicações dessa discussão no estabelecimento do modelo democrático no Brasil, este capítulo busca apresentar essa discussão e apontar para sua influência na prática democrática brasileira, definida na Constituição democrática de 1988. Para tal, o capítulo está dividido em duas seções. Na primeira (1.1), é mapeado o diálogo entre a interpretação liberal-pluralista e a teoria deliberativa e são apresentadas as críticas da Teoria Informacional e da Teoria da Diferença a essas interpretações, no intuito de indicar qual(is) instrumento(s) e prática(s) de promoção da inclusão política cada corrente defende e como se dá o debate entre elas a partir da segunda metade do século XX. A última seção (1.2) destina-se à

apresentação do debate de teóricos brasileiros acerca da democracia do país e à análise de como as sugestões das teorias democráticas no que concerne à inclusão política foram incorporadas pelo Estado brasileiro da Era Vargas até a adoção da Constituição Democrática em 1988.

1.1. Participação, representação e deliberação como formas de inclusão política na Teoria Democrática Contemporânea: o debate entre Pluralistas, Deliberativos e seus críticos.

A inclusão política da sociedade em contextos democráticos se constitui objeto antigo de debate no campo da ciência política. Até meados do século XX, as correntes mais influentes do pensamento e da cultura liberal democrática sustentavam que a inclusão política resultava da participação de todos os indivíduos, igualmente, via voto nos processos de tomada de decisão. Essa prática tornou-se possível mediante a instituição do sufrágio universal, se não como um requisito moral e uma oportunidade de desenvolvimento humano, como uma estratégia necessária à consolidação democrática.

Ao lado dos autores que partilhavam dessa tradição, como Jefferson¹ e John Stuart Mill², tinha-se também teóricos, como Rousseau³, que defendiam a ampliação da participação dos indivíduos a partir de mecanismos diretos. Essa premissa do máximo de participação direta da população, porém, mostrou-se inviável na prática, revelando toda a fragilidade dessa abordagem em contextos caracterizados pelo surgimento de sociedades complexas, pluralistas e de larga escala e com a expressiva ampliação da Administração Pública nos Estados Nacionais (PATEMAN, 1992).

¹ Thomas Jefferson foi o principal promotor dos ideais do Republicanismo nos Estados Unidos, a partir do século XIX. Influenciado pelo liberalismo de John Locke, o autor acreditava que cada indivíduo possuía certos direitos inalienáveis, que independiam da existência ou não de governos. Um desses direitos era a liberdade. Neste sentido, um governo democrático, para Jefferson, seria aquele que não apenas proibiria os indivíduos de uma sociedade de infringir a liberdade do próximo como também limitaria o próprio poder para não reduzir a liberdade individual de seus cidadãos.

² John Stuart Mill foi um teórico veemente do liberalismo clássico e foi também proponente do utilitarismo no século XIX. Em sua obra “On Liberty”, o autor defendeu a liberdade dos indivíduos em detrimento do poder ilimitado do Estado. Deste modo, a intervenção do Estado deveria acontecer somente se a ação do indivíduo fosse prejudicial à liberdade dos demais indivíduos da sociedade.

³ Jean Jacques Rousseau, em sua obra Contrato Social de 1762, lançou as bases para a Teoria da Democracia Direta. Crítico da democracia representativa, o autor defendeu com veemência a soberania popular, na medida em que o poder emana do povo e, portanto, deve estar nas mãos do povo.

A primeira grande crítica a essas interpretações foi desenvolvida por Schumpeter em “*Capitalismo, socialismo e democracia*” (1984). Analisando a realidade política dos países da Europa Ocidental no período entre guerras, o autor formulou uma doutrina crítica à teoria democrática clássica que apontava para a existência de uma contradição entre participação política e governança democrática. Schumpeter demonstrou que a preferência da maioria, intrínseca ao princípio de soberania popular, podia legitimar atitudes antidemocráticas, sancionadas por uma massa irracional e não por atores políticos racionais. Neste sentido, a teoria elitista, como ficou conhecida, foi construída sob duas premissas básicas: (1) a de que o sistema deveria restringir a participação política no intuito de preservar a democracia e (2) a de que a única maneira de tornar a decisão política racional seria limitando-a as elites e reduzindo o papel das massas à escolha das elites governantes por meio do voto (AVRITZER, 2002). Para o autor, portanto, a democracia passa a consistir em um método político de participação popular, capaz de minimizar a irracionalidade política dos cidadãos. Essa prática garante liberdade de competição entre as elites pela liderança em eleições, assegura a racionalidade política dos representantes eleitos e instrumentaliza a participação política dos cidadãos no voto e nas discussões que antecedem as eleições.

A teoria elitista tornou-se a teoria democrática hegemônica no Ocidente durante a chamada “segunda onda de democratização” entre 1943 e 1962 (HUNTINGTON, 1993). Neste período, a democracia foi exitosamente implantada e consolidou-se nos países europeus ocidentais, segundo os princípios defendidos por Schumpeter. Ademais, alguns países da América Latina, como o Brasil, também optaram pela democracia liberal na ocasião, ajudando a consagrá-la como o sistema político mais adequado.

No entanto, com a instauração de regimes ditatoriais nesta região a partir da década de 1960, este modelo mostrou-se falho e incapaz de explicar a nova realidade da América Latina. Sua limitada capacidade explicativa abriu espaço para outras interpretações, como resposta às teses excludentes das democracias eleitorais, que não admitiam o conflito social dentro de seu próprio marco e limitavam o conceito de política à luta pelo poder como obtenção da autorização e da representação por meio de eleições.

Dentre elas, ganhou notoriedade a teoria pluralista e a teoria deliberativa, no âmbito da teoria crítica⁴.

O teórico de maior destaque do Pluralismo é Robert Dahl que, em sua obra intitulada “Um prefácio à teoria democrática” de 1956, apresentou a primeira síntese abrangente de sua teoria. Preocupado com a inclusão de minorias políticas no sistema político democrático em sociedades complexas e diversificadas, o autor buscou formular uma tese que respondesse a essa questão pela criação de um ambiente político igualitário no qual os diversos grupos sociais fossem capazes de inserir suas demandas na agenda política a partir de outros instrumentos para além do voto. Sob esse prisma, a democracia passa a garantir tanto a liberdade de competição e a igualdade de oportunidades dos grupos sociais e de interesse para influenciar aqueles que tomam as decisões políticas como a competição pelo poder pelas diversas minorias. O autor, então, conclui que a democracia consiste no governo de múltiplas minorias, onde os cidadãos apresentam igual oportunidade para formular e manifestar preferências e recebem igual tratamento por parte do governo.

Para que a democracia se estabeleça como tal, Dahl definiu algumas condições que julga necessárias para a consolidação de governos democráticos, das chamadas “Poliarquias”. São elas: o direito ao voto, o direito a ser eleito, o direito a competir por voto, eleições livres e honestas, liberdade de reunião, liberdade de expressão, fontes de informação e a criação de instituições capazes de assegurar o processo decisório por meio de voto. A observação destes critérios, segundo o autor, é o que assegura uma participação efetiva e igualitária dos cidadãos no processo democrático, de modo a estabelecer uma cidadania inclusiva (DAHL, 1971; 2001). Sob este prisma, os cidadãos não se configuram estritamente como delegadores de poder e a participação política é garantida a todos, elites e minorias, que apresentam, supostamente, igual oportunidade para manifestar preferências e competir pelo poder.

⁴ Vale ressaltar que, a partir da década de 70, o Pluralismo também se tornou alvo de críticas da Teoria da Participação (Democracia Direta), teorizada inicialmente por Rousseau. Reinserida no debate da teoria democrática pelos trabalhos de Pateman (1992), esta corrente defende a transformação da sociedade e de suas instituições por meio da participação ativa dos cidadãos nos diversos locais de decisão pública. Nela, a participação se apresenta com funções bastante abrangentes e torna-se fundamental para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático, entendido não apenas como o conjunto de instituições representativas nacionais, mas como a sociedade participativa.

Embora Dahl e seus seguidores tenham observado a importância de se incluir politicamente os diversos atores sociais na disputa política, eles não se aperceberam que esta não é a única forma possível de inclusão política em sociedades complexas e diversificadas. Existe uma dimensão pública, autônoma do Estado, na qual os grupos sociais participam e são incluídos politicamente (AVRITZER, 2002). A existência de uma esfera pública foi percebida e passou a ser analisada a partir da década de 1960, com os trabalhos de Jürgen Habermas (1984, 1989, 1998), e serviu como um “divisor de águas” entre a teoria democrática pluralista e a teoria da deliberação, que derivou dos estudos desse autor (IDEM, 2002).

Fundada na tradição da teoria crítica, a corrente deliberativa tornou-se a principal alternativa à visão pluralista hegemônica nas últimas décadas do século XX. Esta abandonou a concepção reducionista de democracia como competição de interesses e preferências entre elites e associou-a ao discurso aberto e à troca de visões para se chegar a decisões consensuais (YOUNG, 2000). Segundo Cohen (1998:186), “a democracia deliberativa exige que as decisões políticas sejam tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas, por meio do raciocínio público livre entre iguais”. Esse processo requer, porém, que todos participem igualmente nos processos de tomada de decisão, que a argumentação seja racional, que haja publicidade e não haja coerção, desde que a ausência de qualquer desses valores compromete a legitimidade dos resultados. Sob esse prisma, a democracia não se apresenta apenas como um instrumento de escolha de representantes, mas também como um mecanismo de prática da razão através do qual os participantes propõem soluções para problemas e encontram respostas legítimas mediante a argumentação e as discussões que buscam persuadir os demais participantes a aceitarem suas propostas.

Neste sentido, os deliberativos buscaram propor um modelo democrático mais inclusivo, no qual a participação por meio do voto não se constitui como a única forma de incluir, nem consiste necessariamente na forma mais legítima, mais justa e mais democrática. Meios e espaços alternativos de participação social direta existem e podem ser criados no intuito de melhorar a qualidade da decisão política e a legitimidade da representação. Deste modo, a inclusão política, segundo esta corrente, compreende tanto os instrumentos de participação indireta como os mecanismos de participação direta e os espaços públicos de discussão e deliberação, que compõem a esfera pública.

Os primeiros trabalhos acerca da existência de uma esfera de livre interação entre os indivíduos, os grupos, as associações e os movimentos sociais, para além do Estado e do mercado, foram desenvolvidos por Jürgen Habermas. Em “Mudança Estrutural da Esfera Pública” (1984), o autor buscou compreender a democracia mediante a noção de esfera pública. A partir de uma análise histórica sobre a emergência da burguesia na Europa ocidental moderna, o autor observou que o dilema racionalidade-participação foi superado pela separação entre esfera pública, Estado e mercado. Esta separação, que deu origem à esfera pública, resultou de um processo pelo qual os indivíduos desenvolveram capacidades iguais de demandar ações do Estado e de controlar os representantes políticos escolhidos.

Esta constatação permitiu ao autor formular sua teoria da ação comunicativa, assentada sob o princípio da deliberação, ali entendido como “o ato intersubjetivo de comunicação e de argumentação cujo objetivo é alcançar um consenso sobre a solução para determinado problema social⁵” (1984:305). Nela, Habermas apresenta as sociedades modernas como fruto de dois processos complementares: de um lado, da emergência de formas de ação burocrática e, de outro, de formas de ação baseadas na possibilidade de se alcançar o consenso através do uso da linguagem, do discurso. A busca por entendimento público se constitui, para o autor, o principal agente responsável pela existência permanente da esfera pública.

A concepção de esfera pública em Habermas apresenta duas características. A primeira é a idéia de espaço para a interação face a face dos indivíduos. Neste espaço, os indivíduos interagem uns com os outros, discutem sobre relações privadas de dominação e fazem reclamações contra o Estado. Sob esse prisma, a esfera pública se consiste em um espaço de uso da razão pública e onde se estabelece uma relação entre participação e argumentação pública (AVRITZER, 2002).

A segunda característica diz respeito à ampliação do domínio público. Habermas acredita que, neste espaço, novos temas são levantados, debatidos e deliberados;

⁵ Esse ato é composto de sete elementos. São eles: (a) a argumentação; (b) a publicidade e a inclusividade; (c) a ausência de coerção externa; (d) a ausência de coerção interna; (e) os acordos racionalmente motivados que levam em conta a decisão da maioria; (f) os assuntos passíveis de regulação tendo em vista o interesse igual de todos; e (g) a interpretação de necessidades e a transformação de preferências e enfoques pré-políticos (FARIA, 2008).

assuntos que eram exclusivamente discutidos por instituições simbólicas e públicas. Neste sentido, a esfera pública também se apresenta como um espaço que possibilita a discussão pública de novos temas, até então debatidos unicamente em ambientes institucionais. Ademais, neste espaço, a racionalidade não se vincula à administração, mas ao lugar de livre discussão dos indivíduos. Nela, a apresentação pública de identidades excluídas e a crítica pública acerca da exclusão compõem o processo de politização das demandas vocalizadas pelos atores sociais presentes. Como decorrência, os interesses privados na esfera pública podem ser superados pelas possibilidades de deliberação abertas pelo uso público da razão (AVRITZER, 2002).

Não obstante o ineditismo teórico e as contribuições da tese Habermasiana para a teoria democrática, seu modelo de democracia recebeu muitas críticas (FRASER, 1996, YOUNG, 1989). Segundo Avritzer (2002), as duas principais chamam atenção para o fato de que, por um lado, o autor limita a relação entre esfera pública e sistema político à transmissão de influência pela prática discursiva e, por outro, reduz dramaticamente a deliberação pública à produção legislativa e ao Poder Judiciário. Habermas defende que a esfera pública não existe para produzir deliberação ou decisão, mas para formar uma opinião pública consensual através da comunicação e discussão nesses espaços que se reflita nas decisões administrativas. Assim, a limitação dessa esfera à influência sobre partes do sistema político, notadamente o Legislativo e o Judiciário, sem preocupações substantivas com a existência e os efeitos desta prática na condução do poder administrativo e econômico, tornou-o alvo de críticas acerca do alcance inclusivo do modelo operacional de democracia deliberativa por ele proposto (BOHMAN, 1996; COHEN, 1998; FRASER; 1996, YOUNG, 2000).

As tentativas de institucionalizar a deliberação pública e, portanto, de superar as críticas iniciais a ela direcionadas, tiveram início com James Bohman (1996) e Joshua Cohen (1998), cujas teorias buscaram transformar a influência quase fictícia dos públicos no sistema político em uma influência real (MIGUEL, 2002). Mas, conforme mostra Faria (2008), autores como Dryzek (2000) e Thompson (2008), entre outros, também apresentam contribuições importantes para a consolidação da teoria em questão.

Bohman (1996) preocupou-se com a operacionalização prática da deliberação e desenvolveu uma nova concepção a esse respeito, qual seja, a de que a deliberação é

“uma atividade social incorporada na ação social do diálogo” (1996:33). O autor considera que a prática deliberativa constitui-se mais como uma forma de diálogo do que como uma forma de discurso, como assume Habermas. Segundo ele, o discurso demanda mais que o diálogo: ele pressupõe acordos unânimes sobre regras básicas e padrões de justificação racional. Já o diálogo não requer “expertise” específica sobre o assunto, tornando-se aberto a todos os cidadãos que desejam formatar o resultado da deliberação (1996:57). O autor salienta ainda que o diálogo se desenvolve mesmo quando não existe acordo unânime entre os indivíduos nos espaços públicos de deliberação. Sob esse prisma, a deliberação é uma atividade mais cooperativa e pública do que discursiva e argumentativa, como postulado por Habermas (FARIA, 2008).

A interpretação dialógica de Bohman para a deliberação parte do pressuposto de que a publicização não consiste no conhecimento pleno de todos os interesses e de todas as razões relevantes. Ela é uma forma particular através da qual se oferecem razões e se obtêm respostas através da comunicação. Deste modo, a esfera pública não precisa de uma consciência coletiva, nem de uma comunidade, embora ambas possam emergir da prática pública. Nem os objetivos da deliberação nesse espaço se restringem à busca do consenso entre os atores sociais. Para que a deliberação se desenvolva nesta esfera, basta que os participantes reconheçam que eles contribuem e influenciam os resultados, mesmo discordando deles (FARIA, 2008). Ao reduzir as exigências epistêmicas contidas no ato discursivo habermasiano, o autor buscou ampliar as chances de participação e de inclusão política daqueles que desejam exercer a deliberação pública.

Como Bohman, Cohen (1998) propôs sua própria teoria deliberativa a partir de críticas ao modelo de democracia deliberativa de Habermas. O autor incorporou uma concepção mais abrangente de deliberação, baseada em cinco postulados principais: (1) a democracia deliberativa funda-se em uma associação pluralista, independente e freqüente, na qual os membros esperam continuar como partes delas no futuro; (2) apesar de apresentarem interesses, valores e preferências diferentes dos demais, os membros das associações compartilham a visão de que os arcabouços e os resultados produzidos nelas são fruto de deliberação entre eles; (3) esses espaços representam a deliberação de todos os membros; (4) o processo deliberativo, em si mesmo, assegura a legitimidade da associação e (5) a deliberação estimula os membros a participarem desse processo.

A partir dessas premissas, Cohen formulou uma concepção ideal de processo deliberativo, qual seja, a de um procedimento livre, motivado, igualitário e que objetiva alcançar consensos a partir de argumentos convincentes e racionais. Para o autor, um processo livre é aquele cujas propostas não são constrangidas por autoridades nem os resultados refletem apenas a deliberação dos membros da associação. Ademais, o processo deliberativo ideal deve ser motivado, ou seja, deve ter razão de ser e deve ser justificado. Por fim, este procedimento também deve ser igualitário de modo a garantir a participação de todos e a incorporação dos atores substantivamente iguais e a impedir as ações individuais.

O processo deliberativo ideal de Cohen (1998) também prevê autonomia dos membros das associações. Isso significa dizer que as preferências dos atores devem ser determinadas por eles mesmos e que, durante o processo deliberativo, essas preferências devem ser acomodadas e adaptadas de modo a permitir que todos exerçam suas capacidades deliberativas. Sob esse prisma, a idéia formal de democracia deliberativa corresponde a uma idéia substantiva de associação, regulada por objetivos deliberativos em relação ao bem comum, e que respeita a autonomia de seus membros. Assim, para se incorporar o ideal de processo deliberativo nas instituições, é necessário desenhá-las de maneira que elas foquem os debates políticos e os interesses dos cidadãos no bem comum e criem condições favoráveis ao exercício do poder deliberativo de forma autônoma pelos cidadãos (COHEN, 1998).

A concepção procedimental de deliberação, valorizada por Cohen (1998), foi ampliada por Thompson (2008), que buscou conciliá-la com uma abordagem mais substantiva. Para este autor, o que caracteriza a deliberação é a exigência de justificação que pode assumir contornos processuais e/ou substantivos durante o processo deliberativo nas associações. Thompson chama atenção para a necessidade de se distinguir três elementos nas análises desse processo. São eles: os critérios conceituais, as condições empíricas da deliberação e os padrões de avaliação. Os primeiros possibilitam estipular o que é necessário para definir a prática deliberativa, ao passo que as condições empíricas indicam o que é necessário para se produzir uma boa deliberação, cujo resultado representa a decisão da maioria dos atores sociais envolvidos.

Em relação ao primeiro elemento, critérios conceituais, o autor aconselha a incorporação de um conceito mais restrito de deliberação, que envolva três critérios: um que represente a previsão de desacordos no processo de tomada de decisão, um segundo que expresse as regras do processo; e o último que assegure a legitimidade da decisão alcançada (FARIA, 2008).

Quanto ao último elemento, os padrões de avaliação que permitem examinar qual é o melhor processo deliberativo, o autor lista três conjuntos de padrões que têm sido utilizados pela literatura. O primeiro mede a igualdade de participação dos indivíduos no processo deliberativo. O segundo conjunto testa os efeitos da deliberação sob o conhecimento político dos cidadãos e seu senso de eficácia. O último foca os estudos avaliativos nos resultados da deliberação em termos de engajamento político dos indivíduos. Aplicados à realidade, esses padrões produzem resultados empíricos que permitem, aos teóricos deliberacionistas, apontar para as condições que produzem os processos deliberativos ideais: mais legítimos, mais justos e mais igualitários.

Dryzek (2000), por outro lado, apresenta uma concepção de deliberação e de processo deliberativo distinta das assumidas por Habermas, Bohman, Cohen e Thompson. O autor argumenta que a deliberação é um tipo de comunicação que induz, de forma não coercitiva, à reflexão sobre as preferências dos atores sociais envolvidos (2000:2). Semelhantemente à Young (1996), o autor defende não só o discurso racional como meio da deliberação autêntica, mas também outras formas de expressão como a retórica, a emoção, o humor, a fofoca e o testemunho uma vez que acredita que tais formas de expressão podem também ser indutoras de mais inclusão política (FARIA, 2008).

Ademais, Dryzek chama atenção para o fato de que a teoria democrática deliberativa tem perdido seu impulso crítico e tem sido incorporada como um aspecto a mais dentro do constitucionalismo liberal. O autor argumenta que o deslocamento em direção ao liberalismo já é perceptível na obra do próprio Habermas, na medida em que o filósofo alemão admite que o foco da mudança possível se restringe ao ordenamento legal, assim como defendem os teóricos deliberativos liberais. Dryzek salienta que, como Habermas, boa parte dos deliberacionistas atuais parece acreditar que a batalha pela implementação (ou aprimoramento) dos mecanismos de democracia deliberativa gira em torno de mudanças constitucionais e legais. Contra tal acomodação, o autor propôs que o

deliberacionismo enfrente os problemas colocados à democracia pelo ordenamento capitalista — o que ele mesmo fez, em obra anterior (1996), apontando como solução possível o reforço dos mecanismos corporativos de representação de interesses e a garantia de padrões mínimos de conforto para a incorporação de todos os cidadãos no processo deliberativo, numa solução à la Estado de Bem-Estar Social.

As várias interpretações dos teóricos deliberativos, pós-Habermas, também têm sido criticadas por outras correntes da teoria democrática. Dentre elas, encontra-se a corrente informacional⁶, que compartilha de uma visão mais agregativa de democracia e enfatiza o caráter relacional da ordem democrática (ANASTASIA e INÁCIO, 2006), e os teóricos que se auto-intitulam ativistas e que defendem que práticas deliberativas, justas e inclusivas, em espaços públicos e em instituições representativas, devem ser orientadas por princípios de justiça (YOUNG, 2001).

As críticas da corrente informacional à teoria deliberativa incidem sobre a concepção de deliberação pública, defendida por esta corrente. Os teóricos informacionais acreditam que a deliberação se constitui como um mecanismo informacional, que possibilita a redução da incerteza dos participantes em relação aos resultados do ato deliberativo. Ao expressar suas preferências e opiniões e conhecer os interesses dos demais envolvidos no processo deliberativo, os participantes conseguem criar expectativas mais precisas e concretas sobre a deliberação final, o que aumenta sua certeza em relação ao resultado do processo. Além disso, do ponto de vista do desenvolvimento da capacidade de participação política, os processos deliberativos efetivados comportam uma dimensão instrumental, relativa à ampliação das oportunidades de vocalização de preferências e de

⁶ A Teoria Informacional surgiu nos Estados Unidos a partir de uma série de estudos sobre o Congresso norte-americano, que foram publicados na segunda metade da década de 1980 e que se revelaram seminais (Austen-Smith e Riker, 1987; e, principalmente, Gilligan e Krehbiel, 1987; 1989). Com a publicação, em 1991, de *Information and Legislative Organization*, de Keith Krehbiel, esta perspectiva ganhou notoriedade, sobretudo nos estudos legislativos. Em contraposição direta à abordagem distributivista, essa corrente enfatiza dois postulados que haviam sido abandonados pelos principais proponentes da primeira abordagem: o majoritário e o da incerteza. Pelo postulado majoritário, fica estabelecido que as decisões tomadas no Legislativo, nas comissões ou em plenário, têm como fundamento a vontade da maioria. O postulado da incerteza afirma que os legisladores decidem sem conhecer com certeza os resultados das políticas públicas que aprovam. O problema organizacional do Legislativo seria, então, o de garantir que as decisões sejam tomadas, em primeiro lugar, atendendo-se às preferências da maioria e, em segundo, com base na maior quantidade possível de informação, com vistas a reduzir a incerteza sobre os efeitos das políticas públicas (SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Alcir. **Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados**. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, 2005, pp. 693 a 735).

reivindicação de atenção política por parte dos cidadãos, e uma dimensão construtiva, relativa à definição de necessidades a partir de uma base informacional pautada na pluralidade de preferências.

Os teóricos informacionais chamam atenção ainda para o fato de que a deliberação não se desenvolve unicamente na esfera pública, por meio de uma sociedade civil organizada, e não se constitui por exclusivo da participação. A deliberação consiste em um atributo presente tanto nas instituições representativas como nas formas participativas e nos canais através dos quais representação e participação se comunicam e interagem (ANASTASIA e INÁCIO, 2006). E, como tal, traz implicações para ambas as arenas da participação e da representação. Em relação à primeira, o que se observa é que o processamento de informações por meio das deliberações auxilia na definição da agenda pública e na construção de consensos, a partir da seleção, interpretação de informações e da definição de prioridades do ponto de vista de seus participantes.

No que diz respeito à arena representativa, a deliberação introduz novas condições para a atuação dos legisladores, que não apenas devem deliberar nesses espaços como também suas decisões devem refletir as demandas de seu eleitorado. Num contexto de institucionalização de arranjos participativos, como no Brasil da década de 90, a função dos Legislativos é ampliada, na medida em que os legisladores são chamados não apenas a deliberar segundo seus eleitores, como também a ecoar e reverberar, da melhor forma possível, os processos de deliberação em curso nas entidades de participação política da sociedade civil.

Esse processo requer, por sua vez, a criação de canais permanentes, institucionalizados e deliberativos de interação entre as instâncias de representação e de participação política, que operem como um circuito informacional entre essas arenas de modo a ativar e redirecionar o processo legislativo, iterativamente, e aproximá-lo das preferências sinalizadas pelos cidadãos. Neste contexto, a interação entre representação e participação a partir da deliberação atua no sentido de publicizar acordos, submetê-los à inspeção e ao escrutínio público e, potencialmente, impactar os novos “rounds” de interação entre os legisladores (ANASTASIA e INÁCIO, 2006).

O segundo conjunto de críticas destinado ao modelo deliberativo de democracia vem dos ativistas. Young (2001) resume, em quatro pontos, a agenda de críticas desses teóricos no que diz respeito às teses da deliberação pública. Primeiro, eles chamam atenção para o fato de que os procedimentos deliberativos são excludentes e reproduzem as desigualdades sociais e econômicas profundas que estruturam as sociedades modernas. Na prática, as deliberações – discussão e decisão – ocorrem às portas fechadas, entre elites que representam segmentos estruturalmente dominantes, possuindo, assim, grande influência sobre o processo discursivo e as decisões alcançadas. Além disso, os processos deliberativos, formalmente inclusivos, refletem as desigualdades socioeconômicas, ficando comprometidos pela ação de atores que, embora utilizem argumentos racionais e se disponibilizem a entrar no debate, dominam os procedimentos e os espaços deliberativos com seus próprios interesses. Por conseguinte, e esta é a segunda crítica, o pressuposto da inclusão formal não é suficiente para garantir a participação de todos nos espaços deliberativos.

A terceira crítica ressalta a importância de se atentar para os constrangimentos estruturais e institucionais que limitam as alternativas políticas nas democracias reais. Isso porque, na maior parte do tempo, os políticos operam sobre alternativas limitadas, produzidas e constrangidas pela desigualdade estrutural. Por fim, os ativistas apontam para o perigo de somente existir um mesmo tipo de discurso, o hegemônico, nos espaços deliberativos. Se tais discursos passam a estruturar o processo deliberativo, o acordo alcançado deixa de ser genuinamente livre e passa a reproduzir a desigualdade de poder existente entre os participantes desse processo.

Em “Inclusion and Democracy”, Young (2000) desenvolveu sua argumentação normativa em relação à democracia e à inclusão política. Preocupada com a sub-representação de minorias políticas no poder e em espaços públicos, a autora buscou analisar quais normas e condições devem prevalecer na prática democrática para que a discussão e a deliberação sejam justas e inclusivas, tendo em vista as desigualdades estruturais e as diferenças culturais dos atores sociais ali envolvidos. Tomando como base as idéias centrais da teoria deliberativa e ciente de suas limitações teórico-normativas, como descrito acima, Young formulou um modelo ideal de processo deliberativo, a partir de quatro condições fundamentais. A primeira delas é a inclusão política de todos aqueles que se interessam e são afetados pela deliberação de

determinada política. A decisão só é legítima quando todos os interessados estão incluídos no processo de discussão e de deliberação das políticas. A segunda condição é a da igualdade política. Como um ideal normativo, democracia significa igualdade política. Sob esse prisma, não basta aos indivíduos interessados estar incluídos na deliberação de certa política. A inclusão deve ser feita em termos iguais, ou seja, deve produzir igualdade de direitos e de oportunidade aos cidadãos para expressarem suas preferências e considerações.

Além de inclusão e igualdade política, outros dois princípios devem nortear os processos deliberativos em regimes democráticos, segundo a autora. São eles: a razoabilidade e a publicidade. Por razoabilidade, Young entende o conjunto de disposições que orientam as discussões dos indivíduos nos debates públicos. Um processo deliberativo razoável possibilita debates respeitosos, ao assegurar que, enquanto certos participantes discursam, os outros escutem e, somente ao final, expressem sua posição em relação ao objeto exposto.

Os pressupostos de inclusão, igualdade política e razoabilidade dependem, finalmente, de uma última condição: a publicidade. A interação entre os indivíduos no processo democrático de tomada de decisão cria um espaço público, no qual os participantes responsabilizam uns aos outros pelos resultados obtidos. Esse espaço deve refletir a pluralidade de interesses e de experiências e os objetivos distintos que se enfrentam nos debates. Nas palavras da autora,

If all significantly affected by problems and their solutions are included in the discussion and decision-making on the basis of equality and non-domination, and if they interact reasonably and constitute a public where people are accountable to one another, then the results of their discussion are likely to be the most wise and just (2000:29-30).

Deste modo, somente a partir dessas condições, a deliberação pública torna-se o método mais legítimo, mais justo e mais eficiente de participação democrática.

Fraser (1997), por outro lado, buscou formular uma teoria que conciliasse o paradigma da redistribuição, que reflete as injustiças econômicas, e o paradigma do reconhecimento, que representa as injustiças culturais. A preocupação da autora era discutir estratégias de coexistência entre os dois paradigmas, o qual ela denomina “dilema da redistribuição/reconhecimento”, que incorporassem o aspecto fundamental

da redistribuição, relegado a segundo plano pelos teóricos da diferença (onde enquadra Young) e pelos movimentos sociais. A autora argumentou que a desvalorização da questão econômica obscurece o paradoxo que se manifesta neste dilema, qual seja, o de que se, por um lado, as demandas por reconhecimento têm o intuito de afirmar a diferença, por outro, as lutas por redistribuição envolvem a homogeneização dos grupos culturais e, portanto, a eliminação das diferenças. Sem desconsiderar a existência de coletividades em busca de um ou outro fim, a autora chamou atenção para o fato de que existe um terceiro tipo de coletividade, como raça e gênero, que denuncia os dois tipos de injustiça e demanda tanto a redistribuição como o reconhecimento, expondo esse paradoxo. Sendo assim, a legitimidade, a justiça e a eficiência dos espaços de deliberação pública requerem, segundo Fraser, que os três tipos de coletividade sejam conhecidos e que mecanismos de redistribuição sejam criados a fim de possibilitar a participação igualitária desses grupos nos espaços de tomada de decisão.

As sugestões da teoria liberal-pluralista e da teoria deliberativa acerca de uma ordem política democrática inclusiva vêm influenciando as práticas democráticas no Brasil. A tradução institucional desta influência pode ser aferida na Constituição Federal de 1988 (CF/88). Esta reuniu mecanismos liberais de participação e canais de participação direta, como os referendos e as consultas públicas, e possibilitou a criação de arranjos participativos, como o Orçamento Participativo, entre outros.

Na próxima seção, buscamos analisar a prática democrática do país da Era Vargas à instituição da Constituição Democrática em 1988, à luz das teorias pluralistas e deliberativas, apontando como a participação e a inclusão política foram produzidas no sistema político durante este período.

1.2. Participação, representação e deliberação como formas de inclusão política no Brasil de Vargas (1930) a Sarney (1990).

A história do sistema político brasileiro foi marcada, até a última década do século XX, por movimentos ora de expansão ora de limitação dos direitos políticos, sobretudo no que diz respeito à participação popular por meio de instrumentos legalmente constituídos. Esta trajetória inconstante resultou do padrão excludente de participação vigente nos séculos anteriores. Até o início do século XX, a participação ficou restrita às

elites econômicas, notadamente de São Paulo e de Minas Gerais, que respondiam politicamente às pressões internacionais dos países liberais no sentido de manterem um poder político excludente, baseado em uma concepção oligárquica de política e em uma sociedade de práticas políticas e sociais latifundiárias (ALVAREZ, DAGNINO, ESCOBAR, 1998). Neste contexto de indiferenciação de poderes, os setores sociais excluídos lutavam por seus direitos através de movimentos reivindicatórios por políticas públicas e por inclusão política.

Com a urbanização e a industrialização nas primeiras décadas do século XX, este cenário começou a experimentar mudanças significativas. Esses processos criaram uma massa de trabalhadores nas cidades que passou a demandar participação política e a pressionar por inclusão no sistema político. Esta incorporação veio com a instauração da Era Vargas em 1930, que optou por um modelo de Estado forte, centralizador e intervencionista. Este governo organizou politicamente a classe dos trabalhadores urbanos por meio da criação de sindicatos, apaziguou os conflitos de interesse entre capital e trabalho e incluiu-a politicamente pela instituição da chamada “*cidadania regulada*” (SANTOS, 1987), cujo ícone era a carteira de trabalho e pela qual apenas o trabalhador era reconhecido como cidadão.

Este modelo de Estado consagrou o padrão corporativista de relação entre Estado e sociedade, concebido e defendido no Brasil por Oliveira Vianna (1949). Crítico veemente do liberalismo clássico⁷, o autor propôs um caminho antiliberal e anti-republicano⁸ de construção da nação brasileira, a partir de 1930. Vianna desenhou uma agenda de mudanças que envolveu três dimensões do sistema político: as estruturas do Estado e suas relações com os partidos, os mecanismos de escolhas dos governantes e a

⁷ O liberalismo clássico, teorizado pela primeira vez por John Locke, em sua obra *Contrato Social* (1762), está fundado na crença da importância da liberdade dos indivíduos para os sistemas políticos. Sendo assim, seus teóricos defendem a igualdade de direitos, a liberdade de expressão e a idéia de que governos devem respeitar as liberdades individuais de seus cidadãos. A essência do liberalismo é, portanto, a tolerância às crenças e às idéias distintas, que compartilham os indivíduos de uma nação.

⁸ O Republicanismo se originou na Grécia e se constituiu, a partir do século XVIII, como uma alternativa importante ao liberalismo. Os defensores dessa teoria defendem, ao contrário dos liberais, que o autogoverno e o envolvimento com a *res publica* são condição para a democracia. Como decorrência, as liberdades negativas só são asseguradas mediante a existência de uma cidadania ativa e mobilizada. Neste ponto, encontra-se a principal crítica dos republicanos à teoria liberal: esta não percebe que as duas liberdades – a negativa e a positiva – constituem faces da mesma moeda e, portanto, garantir uma significa assegurar a outra (MELO, Marcus André. **Republicanismo, Liberalismo e Racionalidade**. *LUA NOVA* Nº 55-56. 2002)

forma de garantia das liberdades civis (FARIA, 2005). O autor sugeriu uma organização política nacionalmente centralizada, com executivo forte e liberto da influência do parlamento e dos partidos. Para tanto, o Estado deveria ser constituído por instituições corporativas, capazes de formar uma sociedade cívica nacionalista, e não de interesses particulares. Neste sentido, o projeto corporativo representou um esforço do Executivo para criar solidariedade social e estabelecer relações pacíficas entre grupos de interesses, classes – notadamente a dos trabalhadores – e atores políticos; e serviu como intermediador dos conflitos de interesses entre atores políticos e sociais. Ademais, o corporativismo, segundo o autor, apresentava-se como solução para a tão necessária transformação socioeconômica e política do país e para sua democratização.

A criação de instituições políticas, em resposta às demandas sociais e à adoção do capitalismo moderno, possibilitou ainda o surgimento de outros dois padrões institucionalizados de relação entre o Estado e a sociedade (NUNES, 1997). Além do corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos passaram a conviver e inter-relacionar no sistema político brasileiro.

O insulamento burocrático foi o instrumento de centralização utilizado pelo Executivo federal para alijar os partidos políticos do processo de formulação das políticas públicas. De acordo com Nunes (1997), o insulamento burocrático significa a proteção do núcleo técnico do Estado contra interferências oriundas do público ou de outras organizações intermediárias da sociedade. A estratégia consiste em retirar organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e partidos políticos, preservando-os das pressões tradicionais burocráticas ou redistributivas. Para o autor, este processo de autonomização de estruturas de poder no âmbito da burocracia possibilitou às elites modernizadoras tecnocratas promover o projeto de modernização e desenvolvimento do país, sob a responsabilidade exclusiva do governo federal.

Por fim, o universalismo de procedimentos consiste em um padrão de funcionamento do Estado, baseado no impersonalismo de procedimentos, que garanta tratamento jurídico igual à multiplicidade de frações de classe, grupos de status e partidos políticos. Elemento principal do conceito weberiano de burocracia, este padrão, segundo Nunes (1997), representou a afirmação lenta de um regime burocrático racional-legal e

eventualmente democrático e foi utilizado em grande medida para conter a irracionalidade populista considerada inerente aos políticos daquela época.

Enquanto esses padrões de relação entre Estado e sociedade consolidavam-se no Brasil nas décadas de 30 e 40, em âmbito internacional, a teoria democrática elitista tornava-se hegemônica no Ocidente. Deveu-se isso à implantação e à consolidação exitosa deste modelo de democracia nos países europeus ocidentais, segundo os princípios defendidos por seus teóricos (AVRITZER, 2002).

O Brasil experimentou dessa influência em meados da década de 40, quando a Ditadura de Vargas (1937-1945) foi substituída por um regime democrático que assumiu um caráter elitista, caracterizado pela exclusão de vários segmentos da sociedade do “*demos*”. O arranjo político-institucional, definido na Constituição de 1946, manteve o sistema presidencialista de governo, associado ao federalismo e ao bicameralismo, e estabeleceu uma democracia baseada nos princípios da competição política e da participação política indireta. Neste contexto, a inclusão política⁹ alcançou homens e mulheres alfabetizados e maiores de 18 anos, os quais possuíam direito ao voto e podiam candidatar-se a posições políticas através dos partidos legalmente constituídos.

Do ponto de vista da institucionalização democrática, porém, o interstício 1946-1964 apresentou um avanço considerável se comparado à política na República Velha¹⁰, ou à Era Vargas, que vigorou de 1930 a 1945. O comparecimento eleitoral, por exemplo, passou de 5% da população, registrados na década de 30, para 30% nas eleições de 1962 (SANTOS, 2003). Também neste momento, ocorreu a nacionalização das legendas partidárias, além da rotatividade democrática de Presidentes eleitos por voto popular.

⁹ Cabe ressaltar aqui que, nesta época, existiam outras formas de inclusão política no país, menos expressivas. É o caso das Conferências Nacionais, objeto de estudo deste trabalho. A partir da década de 1940, estes espaços passaram a ser organizados e realizados pela Administração Pública para a área de saúde e contaram com a participação de representantes dos movimentos sociais e de grupos sociais desta área. Os debates e demandas produzidos nesses espaços influenciaram, notoriamente, a formulação e implementação de políticas públicas da área. Exemplo disso foi a criação do Ministério da Saúde, em 1953, e a fixação de uma Política Nacional de Saúde, em 1963, como resultados das Conferências realizadas nesses anos.

¹⁰Período que se estende de 1894-1930, também conhecido como Primeira República. Ao longo desse período, teve vigência a chamada ‘política dos governadores’, que além da baixa representatividade, representou momento de grande descentralização administrativa.

O período de 1946 a 1964 caracterizou-se, portanto, pela instituição de eleições livres e do pluralismo partidário, aliado à manutenção do corporativismo estatal. Nele, as formas de representação dos cidadãos na arena política foram ampliadas, e passaram a conviver com os padrões de relação entre Estado e sociedade – corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos –, herdados da Era Vargas (FARIA, 2005).

A instauração de regimes ditatoriais no Brasil e em outros países latino-americanos a partir da década de 1960 apontou, porém, para as falhas e as limitações desse modelo em promover a democratização na região. A ditadura nesses países significou a perda das conquistas democráticas com o fechamento parcial ou total do sistema político-partidário e a suspensão dos direitos políticos dos cidadãos.

O período militar no Brasil se estendeu de 1964 a 1985 e caracterizou-se, de um lado, pelo fortalecimento e expansão do Executivo Federal e pela despolitização do estado e seu conseqüente insulamento nas mãos de uma tecnocracia civil e militar, e, por outro, pelo fechamento do sistema político e suspensão da liberdade de expressão e do direito de votar. Como decorrência da primeira mudança, assistiu-se à redução significativa do Legislativo pela adoção de duas medidas: (1) imposição de uma estrutura partidária dualista, com a existência de apenas dois partidos: o do governo (ARENA) e o da oposição (MDB); e (2) implementação de medidas para garantir que a sociedade política agisse segundo os comandos do governo militar (AVRITZER, 2008).

O fechamento do sistema político e a suspensão da liberdade de expressão e do direito de votar foram viabilizados pela adoção de uma política de contenção de manifestações populares contrárias ao regime e de redefinição das regras de participação da sociedade (FARIA, 2005). O governo limitou os canais formais de representação política, criou formas de reprimir as contestações sociais e controlou a estrutura sindical corporativa. Como conseqüência do fechamento político, a relação entre Estado e sociedade civil e entre Estado e empresários, de um lado, e entre Estado e trabalhadores, de outro, sofreram alterações significativas e distintas.

De um lado, a sociedade civil e os empresários passaram a contar com um local privilegiado de negociação com o Estado, a saber, o Poder Executivo. Essa articulação

dos grupos sociais e de interesse com um Executivo forte acabou por compensar, em alguma medida, o esvaziamento dos canais autônomos de participação social e dos órgãos de representação política (FARIA, 2005).

Os trabalhadores, por outro lado, não tiveram a mesma permeabilidade no sistema político. Seus antigos canais de representação, instituídos por Vargas, foram banidos definitivamente com o fim da representação dos sindicatos dos trabalhadores e com o fechamento dos canais regulares de representação política (FARIA, 2005). Esse cenário só começou a ser alterado no início dos anos 80, com a reforma do sistema partidário. Neste contexto, foi criado o maior partido de massa do Brasil – o Partido dos Trabalhadores (PT) – em 1980, que almejava se diferenciar da tradição política brasileira ao se comprometer a subordinar a luta eleitoral ao objetivo de organizar as massas exploradas e sua luta (SILVA, 2009).

Não obstante às restrições políticas impostas pelo governo militar, a década de 70 assistiu ao fortalecimento de movimentos fortemente anti-institucionais em torno de demandas materiais, à emergência de movimentos não-materiais, de identidade e de renovação das formas de vida política populares, como o Movimento Feminista e o Movimento Negro (DOIMO, 1995) e à expansão significativa de associações voluntárias e independentes (AVRITZER, 2002). Deveu-se isso, em certa medida, à interferência do governo na vida das camadas populares sem a devida retribuição com políticas de melhoria do seu bem-estar, que passaram a se organizar para pressionar o governo por mudanças e políticas públicas em seu favor.

O surto associativista foi ainda reforçado pela emergência de associações profissionais, fruto do milagre econômico e da urbanização e modernização significativa do país naquele momento. A atuação dessas instituições também desempenhou um papel importante no processo de transição, tanto no sentido de desafiar o regime com manifestações públicas e paralisações, quanto no sentido de difundir valores democráticos e práticas participativas que iriam moldar um núcleo alternativo anti-regime (FARIA, 2005).

Os anos 70 testemunharam, assim, a difusão da participação direta por associações civis e através de movimentos sociais. Foi uma década caracterizada pela reavaliação da idéia

de direitos, pela defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado e pelo crescimento exponencial das associações civis, em especial das associações comunitárias (AVRITZER, 2007). Este ativismo popular foi fundamental no processo de redemocratização do país em 1985 e na realização de uma série de transformações institucionais, voltadas para a incorporação em sua estrutura de novas áreas de políticas públicas, como resposta às reivindicações de movimentos populares e sociais.

As idéias de Dahl, principalmente a Poliarquia, foram muito utilizadas para explicar o processo de transição no Brasil, notoriamente, pelos cientistas políticos Wanderley Guilherme dos Santos (1978a; 1978b, 1998, 2002) e Fernando Henrique Cardoso (1978, 1985, 1993), em suas análises acerca da instituição e da consolidação da democracia no país¹¹.

Para Santos (2002), o Brasil deveria optar por uma democracia representativa, com base no princípio da igualdade política, conforme postulado por Dahl. Isso porque a ditadura, segundo o autor, havia impedido que o privatismo monopolizasse completamente as instituições políticas e que as organizações doutrinárias ensaiassem uma estratégia revolucionária de mudança social. Com isso, os que acreditavam que o Estado era o meio mais adequado para a instauração da ordem social burguesa passaram a demandar a implantação de instituições liberais clássicas, em que necessariamente teriam predominância os interesses burgueses privados. Neste contexto, o caminho certo consistia em restituir os direitos civis e políticos que já faziam parte do patrimônio brasileiro, sem, no entanto, promover uma cultura cívica democrática e transformações

¹¹ Até a década de 1960, a história política do Brasil foi frequentemente explicada pela existência de “dois Brasis”: o desenvolvido e o subdesenvolvido, o urbano e o rural, o do poder público *versus* o da ordem privada, o tradicional e o moderno, entre outros (NUNES, 1997). Sob esse prisma, a política baseava-se em uma concepção liberal de Estado e de democracia, entre 1946 e 1964. Com o golpe militar, a visão política hegemônica no Brasil deixou de ser a liberal e passou a ser a marxista. Não o marxismo do Partido Comunista que, em um congresso de 1958, aderira às idéias do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) sobre a necessidade de uma revolução burguesa antes de uma revolução socialista, mas o marxismo da teoria da dependência que rejeitava a possibilidade de existência de uma burguesia nacional nos países subdesenvolvidos (BRESSER PEREIRA, 2009). No entanto, a hegemonia dessa corrente não se perpetuou muito. Em meados da década de 70, surgiram novos estudos relacionados à questão da democracia e da liberdade, como reflexo da notoriedade adquirida pela teoria pluralista nos países ocidentais. Foi neste contexto que ganharam destaque as interpretações de Fernando Henrique Cardoso, Wanderley Guilherme dos Santos, entre outros, em defesa e em crítica à abordagem Pluralista.

na base social de modo a tornar a sociedade economicamente mais igualitária (SANTOS, 2002).

Tendo isso em vista, Santos propôs a adoção de um modelo democrático representativo, baseado no princípio da igualdade política. Para o autor, a igualdade política tenderia a produzir justiça social¹² e a gerar, num segundo momento, igualdade social e econômica. Mas, diferentemente de Dahl que atribui às mudanças institucionais a capacidade de produzir a igualdade, o autor acredita que a igualdade política decorre da promoção de uma cultura cívica democrática pelo Estado. Esta cultura, segundo Santos, promove um ambiente democrático igualitário e possibilita a implantação e consolidação da democracia ideal (Poliarquia). Ademais, o autor salienta que o Estado também deve implementar políticas sociais que atuem no sentido de produzir igualdade socioeconômica, na medida em que a consolidação democrática, sob o princípio da igualdade política, requer tanto a existência de uma cultura cívica como a superação das desigualdades socioeconômicas do país.

Neste sentido, Santos (1998) se propôs a reformular a Teoria de Dahl a partir da introdução de um terceiro eixo – o do controle ou elegibilidade – na análise sobre os regimes democráticos das diversas nações. O autor chama atenção para o fato de que, das oito características propostas por Dahl como necessárias à Poliarquia, a da elegibilidade que, em Dahl, é o poder votar, não abrange o atributo de poder ser votado. Essa limitação torna-se problemática, segundo Santos (1998:215), na medida em que

A variação entre os países nos requisitos para participar eleitoralmente como eleitor ou como candidato difere consideravelmente, sendo os dois sentidos de “elegibilidade”, mesmo nacionalmente, assimétricos e independentes.

Além disso, Santos observa que a maioria das Poliarquias atuais, tomadas por estáveis, progrediu mais rapidamente ao longo do eixo “controle”, do que do eixo “institucionalização” de Dahl. O autor propôs, então, acrescentar, às oito condições de Dahl, o eixo “controle”, ou, simplesmente, a condição: “poder ser votado”, e

¹² A concepção deste autor acerca de justiça social segue a definição de RAWLS, John. (1971), **A Theory of Justice**. Cambridge, Harvard University Press, que é baseada em dois princípios: o de que todas as pessoas têm igual direito a um projeto inteiramente satisfatório de direitos e liberdades básicas iguais para todos e o de que as desigualdades sociais e econômicas devem estar vinculadas a posições e cargos abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e devem representar o maior benefício possível aos membros menos privilegiados da sociedade.

reclassificá-las em quatro temas, a partir do princípio das garantias mútuas, quais sejam: (1) direito de expressão, (2) direito de organização (incluindo a competição pelo poder), (3) direito de votar e (4) direito de ser votado (SANTOS, 1998).

Outro teórico brasileiro que dialoga com a tradição liberal-pluralista de democracia é Fernando Henrique Cardoso (1978, 1985, 1993). Principal defensor desta tese no país, Cardoso formulou sua teoria da democracia a partir de análise da formação socioeconômica do Brasil. O autor argumenta que a instituição e consolidação da democracia, fundada nos princípios da igualdade política e da livre competição, requer a modernização socioeconômica do país e o fortalecimento da sociedade civil durante este processo. A modernização, segundo Cardoso, resultaria de alianças entre o Estado e os setores econômicos e as classes sociais, e não da intervenção deliberada do Estado na economia. Já o fortalecimento da sociedade civil seria necessário para contrapor a tendência à formação de anéis burocráticos entre burocracia e grupos de interesse.

Essa teoria, formulada e apresentada na obra *Dependência e desenvolvimento na América Latina* de 1970, em parceria com Enzo Faletto, ficou conhecida como Teoria da Dependência Associada¹³. Formulada no momento do “milagre econômico” brasileiro (1968-1973), ela baseou-se na idéia de que a dependência seria superada a partir do desenvolvimento econômico do país mediante a “necessária” poupança externa (déficit em conta corrente) financiada pelos investimentos diretos de empresas multinacionais (BRESSER PEREIRA, 2009). Seus teóricos, portanto, não acreditavam na possibilidade de uma revolução burguesa na medida em que, segundo eles, o país não contava com uma burguesia nacional que pudesse liderar essa revolução. A Teoria da Dependência tornou-se hegemônica no Brasil a partir da década de 70, como a alternativa mais adequada ao nacional-desenvolvimentismo, vigente no país desde 1930 e levado adiante durante a ditadura militar.

A redemocratização do país entre 1974 e 1988 foi marcada não apenas pelo restabelecimento da competição política e da igualdade política, conforme sugerido por

¹³ Cabe ressaltar aqui que, nesta mesma época, surgiu outra teoria para explicar a dependência, formulada por Florestan Fernandes e apresentada na obra *A revolução burguesa* de 1974. Para o autor, a solução para a dependência seria a revolução socialista, na medida em que o país não contava com uma burguesia nacional, capaz de liderar a revolução burguesa, como aconteceu nos países capitalistas ocidentais.

Santos (1998, 2002) e Cardoso (1978, 1985, 1993), como também pela propensão à criação de canais públicos de participação e deliberação, cujo motor foi o ativismo popular observado no país a partir da década de 70. A participação social foi legalmente ampliada pela Constituição democrática de 1988 (CF/88), que reuniu mecanismos indiretos de participação e instrumentos de democracia direta, como os referendos, e de democracia participativa, como os Conselhos de Políticas.

A década de 90 iniciou-se, assim, com um projeto de democratização, de alargamento da democracia a partir da participação dos cidadãos em espaços públicos de tomada de decisão. Neste contexto, multiplicaram-se as experiências com arranjos participativos como os Orçamentos Participativos, os Planos Diretores e os Conselhos de Políticas Públicas e a realização de Conferências, que são espaços públicos de participação e deliberação da sociedade civil e do governo¹⁴.

Esta nova conjuntura evidenciou os limites teórico-analíticos da Teoria Pluralista para a prática democrática no Brasil. Ao tomarem a democracia apenas do ponto de vista da institucionalização do sistema partidário e da competição política e assumirem que a representação seria suficiente para lidar com todos os aspectos da participação política em um ambiente político igualitário, seus teóricos não conseguiram explicar a proliferação de novas formas de participação como associações civis em países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Como corolário, os debates acerca da questão da institucionalização da participação ganharam maior centralidade no país e um conjunto de análises sobre os formatos participativos e a efetividade desses arranjos no que diz respeito à sua capacidade inclusiva passou a compor a agenda de estudiosos do tema. Apresentar este novo contexto de participação e este debate constitui-se no objetivo do próximo capítulo.

Este capítulo buscou mapear as principais idéias acerca dos modelos pluralistas e deliberativos de democracia, bem como as sugestões de alguns de seus críticos, notadamente a corrente informacional e os teóricos ativistas, e mostrar como essas teses influenciaram a prática e o pensamento político brasileiro da Era Vargas até a

¹⁴ A multiplicação de canais participativos aconteceu, sobretudo, na esfera municipal e resultou, por um lado, do processo de descentralização administrativa, iniciado na década de 80, e, por outro, da eleição de governos de esquerda em muitos municípios e estados brasileiros, a partir de 85.

Constituição Federal de 1988. Vimos que, até os anos 50, a inclusão política nos países ocidentais vinculou-se a uma concepção minimalista de participação, qual seja, a de participação de certos cidadãos via voto nos processos eleitorais (SCHUMPETER, 1984). No Brasil, esta visão foi incorporada pela Constituição de 1946, que estabeleceu um regime democrático, baseado nos princípios da competição política e da participação por meio do voto de homens e mulheres alfabetizados, maiores de 18 anos.

Com a diversificação e complexificação social e a instauração de ditaduras nos países latino-americanos a partir da década de 60, ganharam espaço no cenário internacional a Teoria Pluralista e a Teoria Deliberativa, entre outras, preocupadas com a inclusão política dos novos grupos e classes sociais e com os efeitos dessa diversidade para a democracia. O modelo pluralista se preocupou com o problema da inclusão pela via da competição entre grupos da sociedade civil, dando ênfase à participação a partir de canais de influência destes grupos de interesse. Esta concepção influenciou diretamente as teorias da transição, formuladas por teóricos brasileiros como Fernando Henrique Cardoso e Wanderley Guilherme dos Santos que, salvo as diferenças de interpretação e de soluções sugeridas, defenderam a adoção de um regime caracterizado pela igualdade de direitos políticos, pela universalização da participação e pela constituição de instituições políticas democráticas.

Já a Teoria Deliberativa, que surgiu como crítica ao modelo pluralista na década de 80, chamou atenção para o fato de que a inclusão política via representação não consiste em condição suficiente para a consolidação de governos inclusivos em sociedades diversificadas e complexas. Esta também requer a participação direta dos cidadãos em espaços públicos e através de mecanismos de expressão de opinião e de deliberação. No Brasil, essa concepção foi incorporada legalmente pelo Estado com a adoção da CF/88, que criou diversas formas híbridas de participação da sociedade na vida do Estado, como os referendos, as consultas públicas e os Conselhos de Políticas Públicas.

No próximo capítulo, analisaremos o período que se estende de 1988 a 2009 no intuito de mostrar o desenvolvimento dos arranjos participativos ao longo desses anos e de apresentar o debate acerca dos determinantes do desempenho dessas instituições e dos espaços participativos e deliberativos e suas conseqüências para a consolidação da democracia brasileira, principalmente no que diz respeito à inclusão política.

Capítulo 2: Efetividade inclusiva e arranjos participativos no Brasil: reforma e emergência das instituições e espaços participativos.

No capítulo anterior, apresentamos o debate entre os teóricos que tratam da participação e da deliberação como formas de inclusão política na teoria democrática, apontando para a influência dessas abordagens na prática política brasileira. Como visto, durante grande parte do século XX, a concepção de inclusão no Brasil e nos países democráticos ficou atrelada a uma idéia minimalista de participação como direito de voto, defendida, até a primeira década do século, pela corrente liberal-elitista e, posteriormente, por seus seguidores, os teóricos liberal-pluralistas. Desde a década de 1970, porém, esta visão hegemônica de inclusão tem sido alvo de críticas expressivas por diversas teorias, entre elas, a teoria deliberativa, defensora de uma concepção mais ampla de inclusão política. Segundo seus teóricos, a inclusão dos diversos grupos sociais não resulta exclusivamente da participação nos processos eleitorais; mas deriva também da atuação direta dos cidadãos em espaços públicos de deliberação, nos quais haja a negociação pública e discursiva entre os participantes.

Com a (re)democratização da Europa Oriental e da América Latina nas décadas de 80 e 90 e a emergência de arranjos participativos, sobretudo, nos países desta última região, a teoria democrática hegemônica tornou-se limitada para interpretar o novo contexto social, marcado pela expansão de práticas e instituições participativas. Como decorrência, surgiu outro campo de análise, composto por estudos voltados para explicar a emergência e o desempenho dessas novas instituições como espaços de inclusão política (ABERS, 2000; AVRITZER, 2002, 2008, 2009; FARIA, 2003; FUNG, 2004; TATAGIBA, TEIXEIRA, 2008). Esses trabalhos apontaram, entre outras constatações, para a importância da atuação do Estado na promoção destas instituições (ABERS, 2000) e das práticas participativas para a sociedade civil (AVRITZER, 2002) e para a relevância da vontade política do governante (FARIA, 2003); do contexto político (AVRITZER, 2008, 2009) e da natureza da política (TATAGIGA, TEIXEIRA, 2008) para o bom desempenho das mesmas.

As instituições e espaços participativos no Brasil foram normatizados pela Constituição Federal de 1988 e cresceram exponencialmente na década de 1990. Deveu-se isso, por um lado, à política de descentralização administrativa e de fortalecimento dos

municípios, iniciada nos anos 80, que possibilitou a criação de arranjos participativos, principalmente, por governantes do Partido dos Trabalhadores e de partidos aliados, em âmbito municipal (ARRETCHE, 1999). Por outro, a proliferação e a consolidação de instituições e espaços participativos nos anos 90 se deram em um contexto marcado pela implementação de medidas de cunho neoliberal, reformadoras do Estado, voltadas para a redução do seu papel como produtor de bens e prestador de serviços à sociedade.

A incorporação dos princípios do Neoliberalismo buscou introduzir uma nova forma de relação entre o Estado e a sociedade civil e uma nova concepção de democracia e de Estado. Sob esse prisma, o Estado passaria por um processo de desconstrução legal e institucional, que seria acompanhado pela transferência de poder do Governo Federal para os governos estaduais e municipais e de suas funções não-exclusivas para a sociedade civil (terceiro setor) e para o mercado (segundo setor). Como corolário, os governos municipais, estaduais e a sociedade civil assumiriam responsabilidades do Executivo Federal, o que estimularia, por um lado, a ampliação do número de parcerias entre o setor público e o terceiro setor, e, por outro, a multiplicação de arranjos participativos, notadamente em municípios governados por coalizões de esquerda.

Ademais, como decorrência da disseminação da idéia de participação e de reformas no Estado, passou-se a realizar, com maior frequência e abrangência temática, conferências públicas, que são espaços de participação e deliberação de propostas de políticas pela sociedade civil e pelo governo. De 1988 até 2002, foram realizados 18 encontros nacionais, distribuídos em cinco temas: assistência social, direitos humanos, direitos da criança e do adolescente, saúde e segurança alimentar e nutricional. Com a eleição do presidente Lula, em 2003, estes espaços ganharam maior centralidade política, constituindo-se como um dos principais ambientes de diálogo entre o governo e a sociedade civil.

O primeiro mandato de Lula inaugurou um novo período na história da participação social no país. Este governo buscou construir um novo pacto com a sociedade civil por meio da criação e institucionalização de novos espaços participativos. Dentre as iniciativas, ganharam notoriedade os fóruns de discussão do Plano Plurianual do governo, os Conselhos Nacionais e as Conferências Públicas (FARIA, 2009). Nos sete

anos deste governo, foram criados 13 novos Conselhos e promovidas 60 conferências nacionais, de 26 temas distintos (SILVA, 2009; SANTOS e POGREBINSCHI, 2009).

Dado o novo contexto participativo no Brasil a partir da década de 90 e o recente debate que busca explicá-lo, este capítulo tem por objetivo mapear esta discussão e apresentar a constituição e as características das instituições participativas e dos espaços públicos de participação da sociedade civil, criados no Brasil pós-redemocratização. Para tal, ele está dividido em três seções. A primeira (2.1) traz uma abordagem história acerca da emergência das instituições participativas no Brasil e analisa o desenvolvimento desses espaços na década de 90, em um contexto de “confluência perversa” entre dois projetos políticos distintos – o de cunho neoliberal para a Reforma do Estado e o projeto democratizante (DAGNINO, 2002). A segunda seção (2.2) versa sobre a infra-estrutura participativa, criada pelo governo Lula a partir de 2003, e avalia como o governo vem dialogando com esses espaços de participação e deliberação. Por fim, a última seção (2.3) apresenta o debate recente que trata dos determinantes da emergência e do desempenho de instituições e espaços participativos e deliberativos no país.

2.1.A Reforma Neoliberal e as instituições e espaços participativos no Brasil.

As duas últimas décadas do século XX assistiram a transformações políticas e institucionais profundas nas relações entre Estado e sociedade civil¹⁵ no Brasil. Essas mudanças acompanharam as reconfigurações que vinham ocorrendo em ambos: pelo lado da sociedade civil, passou-se a buscar uma relação mais autônoma frente ao Estado e à administração pública e um projeto político próprio distinto do projeto da Administração Pública; pelo lado do Estado, a tentativa foi de adequá-lo às exigências impostas pelas mudanças estruturais no campo da economia e da política internacional e às pressões sociais por ampliação da participação e pela inclusão de novos segmentos sociais no domínio da política.

Avritzer (2009) observa que as mudanças pelo lado da sociedade civil originaram-se nos anos 70 com a emergência de uma nova cultura cívica associativa no país. Esta década constituiu-se como um divisor de águas na trajetória de participação do Brasil que, até

¹⁵ Neste trabalho, entende-se sociedade civil como o universo de associações e organizações desvinculadas do mercado e do Estado (AVRITZER e COSTA, 2004).

aquele momento, apresentava uma esfera pública fraca, resultante do lento e pequeno desenvolvimento das associações voluntárias. Somente no início da década de 70, as associações voluntárias voltaram a crescer em diversidade e em densidade, ampliando a esfera pública e buscando novos padrões de relacionamento com o Estado, diferentes dos padrões tradicionais de patronagem, clientelismo e privatismo.

O autor argumenta que essa inflexão no percurso participativo derivou da instauração do governo autoritário em 1964, que passou a interferir na vida da classe baixa sem promover, em contrapartida, políticas de melhoria do seu bem-estar social. Como corolário, essa camada da população foi incentivada a se organizar para pressionar o governo por mudanças e políticas públicas em seu favor. Disto resultou a proliferação de associações voluntárias e independentes, sobretudo, nas periferias dos centros urbanos¹⁶.

O período de redemocratização do país entre 1974 e 1988 foi marcado, portanto, não apenas pelo restabelecimento da competição política, mas também pela propensão à criação de formas voluntárias e independentes de associação. Deste modo, este período assistiu ao fortalecimento e à maior influência de formas de associações que até então eram fracas e inexpressivas politicamente.

A ampliação da participação por meio de associações se deu em um contexto de descentralização político-administrativa e financeira, promovido pelo governo federal a partir de meados da década de 80 (ARRETCHE, 1999). À transferência de competências na execução de serviços e de políticas públicas do governo federal para a esfera estadual e municipal, seguiu-se a concessão de prestação de certos serviços públicos para organizações e associações civis. Essa transferência e, em alguns casos, o compartilhamento das funções, criou um ambiente favorável à expansão da esfera pública e à proliferação de entidades da sociedade civil, o que possibilitou a consolidação de uma estrutura participativa nas esferas subnacionais no período pós-88.

¹⁶ Entretanto, como o próprio autor chama a atenção, esse processo não foi generalizado no país. As instituições participativas tiveram que lidar com um crescimento desproporcional, o que afetou sua dinâmica na vida política. Ademais, esse processo produziu espaços com papéis distintos em cada município e com interações diferentes com os atores políticos locais.

Ambos os processos propiciaram a construção de uma estrutura de democracia participativa, legalmente definida na Constituição democrática de 1988 (CF/88). A CF/88 se constituiu como uma nova legislação participativa na medida em que consolidou instâncias tradicionais de participação, como o voto, as eleições e os partidos políticos, e garantiu o direito à participação direta, via referendo, plebiscito, iniciativa popular de lei, entre outros. Além disso, a Constituição instituiu a democracia participativa pela criação de canais participativos através dos quais os cidadãos brasileiros pudessem fortalecer seus laços societários e intervir na formulação e no controle das decisões públicas coletivas, notadamente em âmbito municipal. A Constituição possibilitou a criação de 14 mecanismos de participação, dentre eles, os Conselhos Municipais e os Planos Diretores. Estes espaços, construídos na interface governo e sociedade civil, consolidaram formas híbridas de participação e expandiram a cidadania ao nível local através da criação de oportunidades efetivas para a deliberação de novas demandas e para a redistribuição do poder entre o governo federal e o municipal (AVRITZER, 2009).

Paralelamente às conquistas políticas, o país assistia ao agravamento da crise econômica que enfrentava há cerca de uma década, caracterizada por inflação alta e crescente, recessão e déficits públicos significativos do governo federal (GIAMBIAGI, 2005). Após tentativas frustradas do governo Sarney de sanar a crise por meio de planos heterodoxos de combate à inflação, ganhou espaço domesticamente o diagnóstico e as soluções propostas por teóricos neoliberais, apresentadas em 1989, em um documento denominado Consenso de Washington. Nele, a crise econômica dos países emergentes, como o Brasil, foi concebida como resultado do crescimento distorcido e excessivo que o Estado Social-Burocrático apresentara nas décadas anteriores, num momento em que assumiu o controle da produção e do fornecimento de bens e serviços para a sociedade (BRESSER PEREIRA, 1997). Esse processo de alargamento demasiado da estrutura do Estado teria gerado problemas político-institucionais para o governo, tanto em relação ao tamanho e às funções desse Estado, como no que diz respeito a sua capacidade financeira e administrativa de implementar decisões políticas e a sua capacidade política de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (BRESSER PEREIRA, 1997). Sob esse prisma, a solução para a crise consistia em uma reforma no aparelho do Estado que redefinisse suas atribuições de maneira reducionista, deixando para o setor

privado e para o setor público não-estatal – associações e organizações da sociedade civil – as atividades que não lhe competiam diretamente.

A década de 1990 iniciou-se, assim, com a disputa entre dois projetos políticos distintos: de um lado, o projeto democratizante, de alargamento da democracia a partir da participação dos cidadãos em espaços de tomada de decisão política, e, do outro, o de reforma da estrutura do Estado, de cunho neoliberal, que propunha repensar suas atribuições e transferir seu excesso de competências para o mercado e para a sociedade civil, vista como Terceiro Setor. Dagnino (2002) aponta para a existência de uma *confluência perversa* entre esses projetos. A perversidade estaria no fato de que, apontando para direções opostas e antagônicas, ambos requereriam uma sociedade civil ativa e propositiva; o projeto democratizante, ao estimular a participação social em arranjos públicos de tomada de decisão política, e o projeto de reforma, por atribuir novas funções à sociedade civil por meio da transferência de competências do Estado para esse núcleo de poder.

Todavia, a grave crise econômica que assolava o país adiou a implementação do projeto participativo durante os governos Collor (1990-1991) e Itamar Franco (1992-1994), que priorizaram medidas de combate à crise econômica e de reforma do aparelho do Estado. Collor iniciou seu mandato com um intenso programa de privatização de empresas estatais, de liberalização comercial e de desregulamentação econômica. Estas medidas deram início à substituição do modelo nacionalista de desenvolvimento econômico, em execução desde 1930 com Vargas, por um modelo neoliberal de ampliação e fortalecimento do mercado via privatizações e abertura comercial (GIAMBIAGI, 2005).

Com o *Impeachment* deste presidente, o vice, Itamar Franco, assumiu e nomeou Fernando Henrique Cardoso como Ministro da Fazenda. Ele e sua equipe decidiram priorizar o ajuste de contas do setor público no intuito de sanar a crise econômica, cujo diagnóstico, naquele momento, apontava para o efeito perverso do déficit público sobre a estabilidade econômica do país. Desse modo, a estabilização dependia de um ajuste fiscal nas contas do governo que produzisse equilíbrio orçamentário e, como decorrência, permitisse uma redução drástica da inflação (BACHA, 1999). Essa receita foi contemplada pelo Plano Real de 1994, que bem executado, foi exitoso na superação da crise e da hiperinflação.

Com a estabilização econômica em 1995, cresceu a expectativa em relação à implementação do projeto democrático participativo e do projeto de reforma institucional do Estado. Do conjunto de reformas apresentadas como prioritárias pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), destacaram-se as relacionadas à administração pública (ABRUCIO, 2007). No mesmo ano, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), e nele instalados a Câmara de Reforma do Estado, composta por membros dos ministérios, e o Conselho de Reforma do Estado, com integrantes da sociedade civil. Sob o comando do ministro Luis Carlos Bresser Pereira e com apoio desses dois órgãos, foi formulado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, segundo os princípios do modelo gerencial de administração e com o objetivo de redefinir as áreas de intervenção do Estado na economia e na sociedade. Pelo modelo de gestão gerencial, a ampliação e a efetivação do diálogo entre governo e sociedade colocaram-se como condição essencial na formulação de políticas públicas. Neste contexto, a participação da sociedade civil não era apenas desejável como também imprescindível para o sucesso deste projeto (TATAGIBA, 2003).

A Reforma do Estado Brasileiro começou a ser realizada em 1995. Neste ano, foi apresentado e enviado ao Congresso Nacional o Plano Diretor de Reforma do Estado, construído de modo a redefinir o papel do Estado, que, de acordo com seus formuladores, havia se desviado de suas funções básicas nas décadas anteriores para ampliar sua presença no setor produtivo. Desse modo, um dos aspectos centrais do projeto consistia no fortalecimento das funções típicas do Estado; notadamente, a reguladora, fundamental no quadro de uma economia de mercado aberta, e a de fomento, para compensar a transferência de sua competência na prestação de serviços básicos à população para o setor público não-estatal e o privado (BRASIL, 1995).

Para apontar com clareza as funções típicas e as não-típicas do Estado, que se tornariam competência do mercado e do Terceiro Setor, foi necessário mapear suas áreas de atuação. A análise possibilitou a definição de três grupos de atividades distintos: o das atividades exclusivas; o das não-exclusivas, e o terceiro, o das atividades típicas do mercado (BRESSER PEREIRA, 1997). Como funções exclusivas, foram consideradas: o fomento, a regulação e a fiscalização. As atribuições não-exclusivas incluíam as atividades relacionadas à prestação de serviços para a sociedade, como saúde, educação, cultura, etc.; e as exclusivas do mercado correspondiam à produção de bens e serviços

para a sociedade. Definidas as competências dos Núcleos de Poder, o passo seguinte foi determinar a agenda de reforma para cada um deles.

Em relação às atividades exclusivas do Estado, a agenda incluía duas reformas: uma administrativa e outra fiscal. A Reforma na Administração Pública tinha como principal objetivo tornar a gestão dos governos mais eficiente e voltada para o controle de resultados e descentralizada, a partir da adoção da gestão gerencial. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham às práticas patrimonialistas e clientelistas. Mas, o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o país passou a enfrentar diante da globalização econômica. A situação agravou-se a partir do início de 1990, como resultado de reformas administrativas apressadas, as quais desorganizaram centros decisórios importantes e afetaram a memória administrativa. Nesse contexto, tornou-se necessária a substituição do modelo burocrático por uma administração gerencial, responsável estritamente pela execução das funções típicas de Estado; de maneira especial, a atividade regulatória e a de fomento, cuja finalidade era compensar a transferência de parte de suas atribuições para o mercado e o terceiro setor.

A operacionalização dessa reforma veio, em boa medida, com a criação de Agências¹⁷ Executivas e Reguladoras, no âmbito da própria Administração Direta. As primeiras operariam de modo a proporcionar maior eficiência de exercício da Administração Pública, enquanto as Agências reguladoras funcionariam como a resposta intervencionista do Estado à redução de sua atuação no setor de serviços não-exclusivos e de atividades econômicas.

A segunda reforma idealizada na esfera do governo foi a fiscal. Seu principal objetivo era equilibrar as contas públicas, cujos déficits se constituíam em uma das causas da

¹⁷ Agências Executivas são as autarquias e fundações que, visando melhorar sua eficiência e reduzir seus custos, celebram contrato de gestão com o Poder Público para dar continuidade à prestação de determinado serviço exclusivo do Estado. Já as agências reguladoras são órgãos da própria Administração que tem a função de regular matéria específica, objeto de concessão, permissão ou autorização de serviço público ou de poder de polícia no caso de atividades produtivas (MELO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 5ed. São Paulo: Malheiros, 1994)

grave crise econômica que afligia o país há uma década. A reforma foi estruturada a partir de dois planos de ação: o primeiro buscava reduzir os gastos do Estado com a máquina administrativa, e o segundo previa mudanças no sistema da Previdência Social, visto como a principal fonte de déficits nas contas do governo federal. A diminuição das despesas nessas duas áreas resolveria o problema fiscal do país e, por conseguinte, possibilitaria o fim da crise econômica.

No que diz respeito às atividades não-exclusivas do Estado, atribuídas à sociedade civil, a agenda trouxe modificações expressivas (BRESSER PEREIRA, 1997). O Estado retirou-se, significativamente desse setor e, como contrapartida, criou critérios para a concessão, permissão ou autorização de serviço público para as entidades públicas não-estatais. Isso permitiria ao Estado (unidade federal e as subnacionais) controlar a qualidade de oferta dessas atividades como uma forma de compensar sua ausência na execução das mesmas. Pela reforma, portanto, o Estado deixaria de ser produtor para se tornar fomentador desses serviços, cabendo a ele subsidiar e criar políticas favoráveis à execução dos mesmos. A execução, em grande medida, ficaria a cargo das entidades públicas não-estatais e de associações civis.

As duas principais atividades que se tornaram não-exclusivas do Estado nesse processo foram educação e saúde. No caso da educação, a Emenda Constitucional nº14 de 1995, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e a Lei nº 9.364 de 1996, que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, produziram uma desconcentração das competências federais para os entes sub-nacionais, sobretudo para os municípios, o que se traduziu em parcerias entre o setor público e instituições do terceiro setor na prestação desse serviço. Em 1987, os Estados atendiam 850 mil crianças; em 1997, 600 mil. Já os Municípios passaram, nesse mesmo período, de 1,3 milhões de matrículas para 2,7 milhões, aumentando sua parcela de 39,2% para 66,3% do total (BRASIL, 2000). Este processo estimulou a criação de novas entidades e associações civis, assim como fortaleceu e multiplicou as instituições já existentes. A educação contou, portanto, com o aumento no número de instituições participativas no processo de implantação e gestão dessa política pública.

Quanto à Saúde, a precariedade da cobertura pública de atenção médica pelo SUS, em um cenário de restrição orçamentária, foi um dos aspectos definitivos para a inclusão dessa área como atividade não-exclusiva do Estado¹⁸. Também colaborou para isso a tradição de participação institucionalizada da sociedade civil vinculada à área que, desde a Era Vargas, já participava de espaços de discussão e deliberação – as Conferências Públicas – com o governo acerca desta política pública. Assim como na educação, a reforma reforçou a descentralização administrativa na saúde, que vinha ocorrendo desde os anos 80. Esse processo possibilitou a multiplicação e o fortalecimento político de entidades civis e de arranjos participativos da área, como os Conselhos Municipais de Saúde. Avritzer (2008) observa que o empoderamento político dessas instituições ocorreu, em boa medida, pela vontade política dos prefeitos, que, cientes de suas novas responsabilidades, decidiram dividi-las com as entidades civis, por meio de parcerias, e com atores sociais, envolvidos em instituições participativas.

Deste modo, as medidas de ampliação das funções da sociedade civil possibilitaram o estreitamento das relações entre a Administração Pública e as entidades e associações civis, sobretudo em nível municipal. Além disso, a aproximação foi viabilizada pela organização e realização, em número superior ao das décadas anteriores, de Conferências Públicas Nacionais, Estaduais e Municipais pelo governo federal, com apoio das Secretarias Municipais e Estaduais. Como mencionado anteriormente, esses espaços foram criados pelo ex-presidente Getúlio Vargas, através da Lei nº378, de 13 de Janeiro de 1937, no intuito de ouvir as demandas dos atores sociais e incorporar suas propostas na agenda de políticas públicas do governo. Na década de 90, as Conferências multiplicaram-se significativamente, em número e em diversidade temática, tornando-se um espaço importante de participação e de interlocução entre Estado e atores e movimentos sociais (PINTO, 2007; SILVA, 2009; FARIA, 2009; SANTOS e POGREBINSCHI, 2009).

¹⁸ De acordo com Menicucci (2006:1), o processo de implementação da reforma da política de saúde refletiu, por um lado, os efeitos do contexto político-econômico de ajustes e a reconfiguração da agenda pública, e, por outro, os efeitos de *feedback* das políticas de saúde anteriores, que se traduziram na ausência de suporte político, no subfinanciamento e na incapacidade de publicização da rede de serviços, os quais funcionaram como constrangimentos à implementação completa da reforma nos termos de seus formuladores. O resultado foi a consolidação de um sistema de saúde dual – público e privado.

As mudanças do setor de atividades não-exclusivas do Estado contaram ainda com um ambiente internacional muito favorável: naquele momento, eram construídas redes de articulações transnacionais por organizações não-governamentais (ONGs) e se estabelecia uma crescente aproximação entre essas ONGs e organismos internacionais, formados por diversos países (ALMEIDA, 2006). A expansão dessas instituições e desses vínculos profissionais no país facilitou a transferência da prestação de serviços de determinadas atividades para esse novo setor e a realização dessa segunda agenda de reformas.

Por fim, as atividades típicas de mercado como produção de bens, que até então eram desenvolvidas pelo Estado, foram transferidas para o mercado por meio de privatizações de empresas estatais e de abertura econômica através de medidas de liberalização e desregulamentação. Este processo iniciou-se no governo Collor em 1990, impulsionado pelas diretrizes neoliberais, estabelecidas no Consenso de Washington de 1989. O seu ápice foi, porém, no governo FHC, com a privatização de estatais dos setores de gás canalizado, telecomunicações e petróleo (ABRUCIO e COUTO, 2003).

Não obstante o esforço político para a realização da Reforma, o governo FHC sofreu muitas críticas em relação à forma como conduziu o projeto. Para Diniz (2001), a reforma revelou-se incapaz de realizar a ruptura preconizada por seus idealizadores, não apenas devido às falhas de implementação, mas também por um erro básico de diagnóstico da crise, qual seja, o de que ela resultaria da sobrecarga da agenda pública estatal devido ao excesso de pressões externas e de demandas advindas quer da esfera social, quer do mundo da política. Essa visão neoliberal, segundo a autora, reforçou a primazia do paradigma tecnocrático, gerando concentração, centralização e fechamento do processo decisório no Executivo. Como corolário, a participação social em espaços de decisão política foi prejudicada e exerceu um papel pífio durante os governos FHC.

Nogueira (2004) compartilha da visão de Diniz ao indicar que a forma como a reforma se realizou não criou condições para a emergência de uma sociedade civil politizada, sobretudo, a nível nacional. O autor, então, apontou duas conseqüências desse processo. A primeira seria o risco de generalização da idéia de sociedade civil “sem Estado”, desprovida de formas de mediação nas decisões políticas. A outra implicação corresponderia ao aumento das possibilidades de materialização de um Estado “sem

sociedade civil”, concentrado nos poderes executivos, racionalmente gerencial e com uma sociedade civil capacitada somente para firmar parcerias e para atuar em processos de descentralização participativos, meramente protocolares (2004:108).

Neste sentido, Evans (1996) chama atenção para a importância de o Estado ser o agente na construção desta relação positiva com a sociedade civil. O autor argumenta que esta sinergia não depende exclusivamente da pré-existência de padrões sociais e culturais historicamente criados; mas requer instituições autônomas capazes de alterar o curso da história e construir as bases para o seu desenvolvimento. A partir da análise da organização institucional das burocracias, entre outros fatores¹⁹, o autor concluiu que somente burocracias robustas, somadas à existência de instâncias flexíveis e permissíveis à iniciativa de representantes da sociedade civil, ajudam a superar barreiras à sinergia e possibilitam o reconhecimento de regras mútuas entre o Estado e a sociedade civil.

Dagnino (2002) acrescenta que a relação que produz inclusão política depende ainda da confluência dos projetos políticos do Estado e da sociedade civil. A autora acredita que o sucesso dos projetos da sociedade civil requer que o governo os priorize também. Assim, se houver coincidência de objetivos entre Estado e sociedade civil, haverá compartilhamento de projetos e inclusão política da sociedade civil; se, porém, não houver confluência de metas, não haverá atuação conjunta do Estado com a sociedade civil e, portanto, a inclusão política dos grupos sociais em espaços de tomada de decisão pública será limitada. Dagnino salienta ainda que, mesmo havendo confluência de projetos e se produzindo inclusão política, não há garantia de que a ação da sociedade civil no Estado trará resultados satisfatórios. A autora observa que as políticas produzidas nos espaços de participação tendem a ser fragmentadas, setorializadas e paliativas, e, por isso, seu sucesso depende que a formulação dessas políticas seja centralizada no Estado de modo a assegurar sua implementação em todo o território nacional. Esse processo, contudo, não foi desenvolvido durante a Reforma, o que,

¹⁹ Evans também analisa o nível de capital social, o grau de desigualdade social e grau de competição política e conclui que a existência prévia de capital social e de estruturas sociais igualitárias, combinada com um sistema político competitivo, facilita a emergência e construção de sinergia positiva entre Estado e sociedade. Por capital social, o autor considera as redes e normas de reciprocidade sob as quais as sociedades se formam (PUTNAM, Robert. **Social Capital: Measurement and Consequences.** Canadian Journal of Political Research, 2001).

segundo a autora, determinou seu fracasso no que diz respeito à consolidação de um projeto político democrático-participativo.

O projeto democrático-participativo ganhou espaço no Brasil com a vitória do candidato da esquerda, Luis Inácio Lula da Silva, nas eleições presidenciais de 2002. Sua primeira Medida Provisória (103, de 1º de Janeiro de 2003) trouxe alterações significativas na estrutura do Executivo Federal e no modelo de gestão pública, que passou a incorporar princípios participativos e gerenciais. A intenção do governo era criar um tipo diferente de governabilidade, baseado no diálogo com os movimentos organizados da sociedade civil (FARIA, 2009). Neste sentido, o governo construiu uma infra-estrutura participativa, em âmbito nacional, para a participação social. A próxima seção descreve essa estrutura, criada pelo governo Lula para viabilizar a implementação do projeto democrático-participativo.

2.2.A infra-estrutura participativa criada pelo governo Lula.

A vitória de Lula nas eleições de 2002 representou um marco na história da participação social, notadamente em nível nacional, no Brasil. Deveu-se isso, por um lado, à incorporação no Estado de setores sociais e econômicos historicamente excluídos; e, por outro, à priorização de um modelo participativo de gestão, que passou a conviver com os princípios gerenciais, implantados pelo governo anterior.

A incorporação no Estado de setores sociais e econômicos historicamente excluídos ocorreu pela edição da Medida Provisória 103/2003, que instituiu Secretarias, Secretarias Especiais, com status de Ministério, e um novo Ministério. Foram criadas: a Secretaria Nacional de Economia Solidária; a Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca (SEAP), a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), a Secretaria Especial de Portos (SEP), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e o Ministério das Cidades. Ademais, a Secretaria de Direitos das Mulheres, até então subordinada ao Ministério da Justiça, foi vinculada à Presidência da República, como Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM), e recebeu status de Ministério. Também foi instituída a Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) para acompanhar a relação do mundo empresarial com os sindicatos e foram criados 13 novos Conselhos Nacionais em 2003 e reformulados

outros nove pelo governo (MORONI, 2005). O Quadro 1 mostra a relação de Conselhos Nacionais criados e reformulados pelo governo Lula.

Além de incorporar novos setores ao Estado e de criar e reformular Conselhos Nacionais, a MP 103/2003 também permitiu a aproximação política entre a Presidência e a sociedade civil ao atribuir à Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) a competência de promover a articulação entre governo e entidades civis e de implementar instrumentos de consulta e de participação popular de interesse do Poder Executivo. Esta medida teve como objetivo possibilitar a confecção de um método de gestão participativo, baseado no diálogo com os movimentos organizados da sociedade civil (FARIA, 2009).

Quadro 1: Relação de Conselhos criados e reformulados a partir de 2003

Nº	Conselhos criados	Conselhos Reformulados
1	Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	Conselho Nacional do Turismo
2	Conselho Nacional de Economia Solidária	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
3	Conselho Nacional do Trabalho	Conselho Nacional dos Idosos
4	Conselho Nacional do Programa Primeiro Emprego	Conselho Nacional de Combate à pirataria e de delitos contra a propriedade intelectual
5	Comitê Gestor da Internet no Brasil	Conselho Assessor Nacional da Embrapa.
6	Conselho Nacional de Segurança Alimentar	Conselho Nacional dos Direitos de Pessoa Portadora de Deficiência
7	Conselho Nacional da Juventude	Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural
8	Conselho Nacional das Cidades	Conselho Nacional de Combate à discriminação
9	Conselho Nacional de Políticas de Promoção de Igualdade Racial	Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres
10	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	
11	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial	
12	Conselho Nacional do Esporte	
13	Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção	

Fonte: formulação própria a partir de dados da Secretaria Geral da Presidência da República (2009).

Neste contexto, os fóruns de discussão do Plano Plurianual (PPA)²⁰ e as Conferências Públicas Nacionais tornaram-se os espaços mais importantes na construção do relacionamento entre governo e sociedade civil. Os primeiros foram constituídos para auxiliar na elaboração do PPA 2004-2007, enquanto as Conferências têm sido organizadas para discutir e deliberar propostas de políticas para serem incluídas no PPA e na agenda política do Executivo, Legislativo e Judiciário.

Os fóruns foram realizados nos 26 estados da federação e no distrito federal e tiveram como objetivo discutir diretrizes para um novo modelo de desenvolvimento, baseado em princípios de justiça, de ampliação da participação e de controle social sobre os recursos públicos e sobre o processo orçamentário (FARIA, 2009). As diretrizes foram elaboradas por um grupo gestor, composto pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pela Casa Civil, pela SGPR e por representantes das principais entidades de representação nacional de trabalhadores, empresários e movimentos sociais. Após os debates em todo o país, foi produzido e enviado ao Congresso Nacional o projeto de Lei do PPA 2004-2007.

Diferentemente dos fóruns, as conferências públicas têm sido realizadas com muita frequência e diversidade temática desde 2003. Nos sete anos de governo Lula, foram organizadas 60 conferências nacionais, o que corresponde a 59% do total destas Conferências organizadas desde a década de 40 no país (BRASIL (a), 2009). Entre 1941, quando foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Saúde, e 1988, foram realizadas 12 conferências nacionais, todas na área de saúde, pioneira na adoção desta prática participativa e deliberativa. Pós-redemocratização, outros 18 encontros foram realizados em 5 áreas distintas: Saúde, Assistência Social, Direitos Humanos, Direitos da Criança e do Adolescente e Segurança Alimentar e Nutricional. Cada conferência nacional foi precedida por centenas de etapas municipais e/ou estaduais, o que revela o número expressivo de encontros já realizados pelo país desde a década de 90, quando esses espaços passaram a ser organizados com maior frequência e abrangência temática.

²⁰ O PPA integra o ciclo orçamentário com a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual). Este ciclo é elaborado pelo Executivo Federal e aprovado pelo Congresso Nacional. O PPA é aprovado a cada quatro anos e tem como objetivo definir as concepções, os programas, os objetivos e as metas do planejamento público para os anos seguintes. A LDO, assim como a LOA, são elaboradas anualmente e têm como função, respectivamente, definir os programas prioritários, as metas fiscais e as linhas gerais sobre a elaboração do orçamento no ano posterior, e definir como e onde os recursos serão aplicados (FARIA, 2009:171).

Neste novo contexto de disseminação de instituições participativas e de espaços de participação e deliberação no Brasil, pós-redemocratização, os debates acerca da institucionalização da participação ganharam maior centralidade e um conjunto de análises sobre os formatos participativos e a efetividade desses arranjos no que diz respeito à sua capacidade inclusiva passou a compor a agenda de estudiosos do tema. Tais análises visam lidar com os mesmos problemas, indicados por Evans (1996), entre outros, acerca de como tornar a relação entre Estado e sociedade civil efetivamente inclusiva. Neste sentido, os analistas têm apontado, entre outros fatores, para a importância do desenho institucional, do contexto político, da natureza da política que ele representa e da organização da sociedade civil que o compõe para a efetividade inclusiva. A próxima seção descreve e analisa esses aspectos, assinalando para a importância de sistematizá-los nas análises sobre os arranjos participativos, sobretudo no que diz respeito a sua capacidade de influenciar as decisões de políticas públicas tomadas no âmbito do governo federal.

2.3. Os determinantes da efetividade inclusiva das instituições e espaços participativos no Brasil contemporâneo: um balanço da literatura.

As instituições participativas e espaços participativos, criados no Brasil a partir do final dos anos 80, introduziram inovações importantes no que diz respeito à relação entre Estado e sociedade civil. Numericamente falando, uma pesquisa, realizada pelo IBGE em 1999, contabilizou a existência de 23.987 Conselhos, de caráter deliberativo e consultivo, dentre eles, 40 Conselhos Nacionais (IBGE, 1999). Do ponto de vista prático, essa multiplicação de arranjos participativos, sobretudo de Conselhos, possibilitou que a estrutura participativa, inicialmente criada pela CF/88, se consolidasse no país em apenas duas décadas.

O novo contexto participativo chamou atenção de estudiosos da teoria democrática, que passaram a analisar sua emergência em diferentes contextos políticos e sociais (AVRITZER, 2002, 2008; ABERS, 2000; BOSCHI, 1999); e a apontar para possíveis determinantes de seu desempenho como instituições e espaços inclusivos (AVRITZER, 2009; FARIA, 2006, 2009; SILVA, 2009; TATAGIBA, TEIXEIRA, 2008).

A maioria dos arranjos participativos no Brasil surgiu e/ou foi criada na década de 1990. Cada um incorporou um desenho institucional diferente, emergiu de uma prática democrática distinta e requereu diferentes ações por parte dos partidos políticos no poder, particularmente o PT. Não obstante, Avritzer (2009) e Silva (2009) apontam para algumas características em comum das instituições e espaços participativos. A primeira delas é que eles operam simultaneamente por meio dos princípios da participação e da deliberação. A segunda refere-se à composição desses arranjos. Estes são constituídos por grupos sociais envolvidos em formas permanentes de organização política. A terceira característica diz respeito à relação dos atores sociais que compõem esses arranjos com a sociedade política, sobretudo, os partidos de esquerda. Por fim, os autores observam que a efetividade dessas instituições depende do tipo de desenho institucional que assumiram e que, portanto, seu desempenho no que diz respeito à sua capacidade inclusiva também varia de acordo com seu formato institucional.

Em trabalho recente, Avritzer (2009) apresentou uma tipologia das instituições participativas. Segundo ele, o Orçamento Participativo apresenta um desenho institucional de baixo para cima (*top down*), caracterizado pela livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e pelo baixo envolvimento do governo em seus processos decisórios (BAIOCCHI, 2001; AVRITZER, 2008, 2009, FARIA, 2006). Neles, o governo tende a não participar do processo deliberativo na maior parte do tempo, embora facilite o envolvimento dos atores sociais presentes. Isso não significa, porém, que o Estado deixe de ser o responsável por sua implantação; somente enfatiza que esta iniciativa cria uma institucionalidade de baixo para cima, que possibilita a formação de uma sociedade civil politicamente qualificada e capaz de concorrer ao poder local e de representar os interesses de seus atores no interior do Estado.

Os Conselhos, por outro lado, constituem-se através de um processo de partilha do poder (*desenhos "Power sharing"*), no qual atores estatais e atores da sociedade civil participam e decidem simultaneamente (AVRITZER, 2008, 2009; TATAGIBA, TEIXEIRA, 2008). Estas instituições são institucionalizadas por lei e existem independentemente da vontade política do governante, prevendo sanções em casos de não instauração do processo participativo. Não obstante, os desenhos *Power sharing* são menos participativos que as instituições formadas de baixo para cima, pois incorporam unicamente representantes da sociedade civil e o processo decisório nesses espaços é

compartilhado, em igual peso, com o governo, o que reduz expressivamente o número de participantes civis e o poder de decisão dos representantes da sociedade civil, respectivamente.

Por fim, os Planos Diretores Municipais apresentam um desenho no qual ocorre um processo de ratificação pública (*ratification*), ou seja, no qual se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente (AVRITZER, 2008, 2009). A participação social, neste caso, é apenas ratificadora em relação às propostas de políticas públicas feitas pelo Estado, não substituindo o processo de tomada de decisão pelo governo posteriormente. Como decorrência, os Planos Diretores constituem-se como os desenhos menos participativos comparativamente aos dois anteriores, pois não eliminam as prerrogativas do Estado como proponente de políticas públicas.

Não obstante à importância de todas essas instituições para a consolidação da democracia participativa no país, pouco esforço analítico tem sido empregado na análise dos Planos Diretores Municipais, comparativamente aos estudos sobre o Orçamento Participativo (OP) e os Conselhos de Políticas.

As análises dos OPs implementados, em sua grande maioria em governos petistas e nas cidades de Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre, têm apontado para a importância da coalizão de governo (BOSCHI, 1999; ABERS, 2000), do modelo administrativo (BOSCHI, 1999; ABERS, 2000), do montante de recursos orçamentários repassados para esta instituição (BOSCHI, 1999) e da vontade política do governante na implementação do projeto participativo (ABERS, 2000; FARIA, 2003; AVRITZER, 2008) para o bom desempenho desses arranjos como formas inclusivas. Para Boschi²¹ (1999) e Abers (2000), a efetividade inclusiva dos OPs depende (1) da existência de uma estrutura administrativa permissiva à participação, que possibilite e facilite a interlocução entre governo e sociedade civil; e (2) de uma coalizão de governo bem articulada em torno do projeto participativo, que o apóie e o implemente sem

²¹ Boschi (1999) também analisou estas variáveis em relação ao Plano Diretor de Belo Horizonte e de Salvador no período entre 1993 e 1996. O autor chegou às mesmas conclusões para esta instituição, apontando para a importância da estrutura administrativa, do tipo de coalizão de governo e do montante de recursos orçamentários para o bom desempenho dos Planos Diretores como espaços de participação.

interrupções. Boschi chama atenção ainda para o impacto dos recursos orçamentários no desempenho do OP – quanto maior o montante de recursos destinado ao projeto, melhor seu desempenho – enquanto Abers destaca a importância do esforço político do governo em mobilizar as populações de baixa renda a participar nesse arranjo participativo.

O fator vontade política também é apontado por Faria (2003) e Avritzer (2008; 2009) como determinante do desempenho das instituições participativas. Analisando o OP estadual do Rio Grande do Sul, Faria observou que, se não fosse o esforço político do governo Dutra em mobilizar a máquina administrativa, este projeto não teria logrado êxito durante seu governo.

Avritzer (2008; 2009), em avaliação comparativa desta instituição com os Conselhos de Política e os Planos Diretores Municipais (PDM), em quatro cidades brasileiras – São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte e Salvador -, notou que, para além da vontade política do governante em implementar os arranjos participativos, outros três fatores mostravam-se decisivos para o desempenho dessas instituições. O primeiro é a iniciativa na proposição do desenho, o segundo aspecto refere-se à organização da sociedade civil na área em questão e o último diz respeito ao contexto político de criação do arranjo participativo, entendido como o tipo de relação existente entre sociedade civil e política naquele ambiente.

No caso do OP, o autor observou que o bom desempenho desta instituição depende da vontade política do governante, que o desenho seja proposto pelo governo, que a sociedade civil envolvida seja bem organizada e que o contexto político seja de apoio e colaboração entre sociedade civil e sociedade política. Em relação aos Conselhos de Política, notadamente os conselhos de saúde em São Paulo, Avritzer concluiu que seu desempenho requer uma sociedade civil forte e organizada, vontade política do governante, mas, diferentemente dos OPs, não depende que o contexto político seja necessariamente de colaboração entre sociedade civil e sociedade política. Por fim, no que diz respeito aos Planos Diretores Municipais, o autor observou que eles se constituem como a instituição participativa menos dependente da vontade do governo e do contexto político onde são constituídos. Os PDMs tendem a operar bem mesmo quando a sociedade política não é participativa e não colabora no projeto. Não obstante,

essas instituições dependem do nível de organização da sociedade civil e da iniciativa do governo em constituí-los e implementá-los.

O elemento contexto político foi também apontado por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) como determinante do bom desempenho dos espaços públicos no Brasil. As análises permitiram aos autores chamar atenção, semelhantemente àquilo que Avritzer fez, para o fato de que o êxito desses espaços deriva da confluência de projetos políticos entre sociedade civil e sociedade política em determinado ambiente. Ou seja, se ambas apresentam objetivos semelhantes, haverá bom desempenho; do contrário, o espaço público de participação encolherá, podendo até desaparecer.

Outro aspecto que parece contribuir para o sucesso das instituições participativas é a natureza da política pública nelas debatida. Tatagiba e Teixeira (2008), em pesquisa junto a quatro Conselhos de Políticas Públicas da cidade de São Paulo, quais sejam, o de assistência social, de criança e adolescente, de habitação e de saúde, observaram que o tipo de política pública determina o nível de incidência do conselho. As autoras perceberam que a política a qual os Conselhos se relacionam impacta o seu raio de ação. Tatagiba e Teixeira ainda apontaram para outros dois elementos: desenho institucional e contexto de origem. As autoras concluíram que o desenho institucional adotado está fortemente associado com o contexto de origem do conselho de maneira que, em contextos de desmobilização e despolitização da participação, há uma tendência à burocratização das funções nos arranjos participativos e, por conseguinte, uma tendência à redução da intensidade dos conselhos nos processos de produção das políticas. O contrário também é válido: em contextos de forte politização do tema na agenda nacional e local e forte mobilização societária, as instâncias participativas tendem a apresentar desenhos institucionais maximizadores da atuação dos conselhos na produção de políticas públicas.

O balanço realizado até aqui demonstra o esforço realizado nacionalmente para analisar as variáveis que impactam o desempenho das inovações participativas, notadamente os Orçamentos Participativos e os Conselhos de Políticas, que emergiram no processo de democratização do Brasil. Como visto, a literatura têm indicado uma série de aspectos que afetam, em alguma medida, a capacidade inclusiva desses arranjos. A Tabela 1 apresenta esses determinantes por instituição participativa.

Pela Tabela 1, o que se observa, portanto, é que a capacidade inclusiva do Orçamento Participativo é determinada pelo tipo de coalizão de governo, pelo modelo de gestão adotado, pelo montante de recursos orçamentários disponíveis a essa instituição; pela vontade política do governante que se traduz na iniciativa do governo em implementá-lo; e pela existência de uma sociedade civil forte e bem organizada. Já os Planos Diretores Municipais se diferem desta instituição no que diz respeito à vontade do governante, à iniciativa de proposição e à relação entre sociedade civil e política. Os PDMs são regulamentados por lei e, por isso, devem existir independentemente da vontade do governante. Ademais, seu desempenho pouco é influenciado pela relação existente entre sociedade civil e política no contexto de sua instituição.

Quadro 2: Determinantes do desempenho das instituições participativas

Determinantes	Instituição		
	Orçamento Participativo	Conselhos de Políticas	Planos Diretores Municipais
Coalizão de governo bem articulada	SIM	SIM	SIM
Modelo de Gestão permissivo à participação	SIM	SIM	SIM
Montante de recursos orçamentários	SIM	SIM	SIM
Vontade política do governante em implementar o arranjo	SIM	NÃO	NÃO
Iniciativa na proposição do desenho	Do governo e da sociedade civil	Normatizado (obrigação legal)	Normatizado (obrigação legal)
Sociedade civil forte e bem organizada	SIM	SIM	SIM
Relação sociedade civil e sociedade política	Colaborativa	Não necessariamente de colaboração	Não necessariamente de colaboração
Tipo de política pública debatida	-	SIM	-
Contexto de origem	SIM	SIM	-

Fonte: formulação própria a partir de Avritzer (2008, 2009), Faria (2003), Abers (2000), Boschi (1999).

Por fim, a capacidade inclusiva dos Conselhos de Políticas Públicas depende menos da vontade política do governante, uma vez que, muitos deles, são também regulamentados por lei. Não obstante, quanto mais envolvido no projeto participativo o gestor estiver,

maior as chances de colaboração entre a sociedade civil e a sociedade política. Da mesma forma, quanto mais mobilizada e densa a sociedade civil, melhor será o desempenho desses arranjos.

Panorama bastante distinto é observado para o caso dos espaços públicos de participação, como as Conferências Públicas, que, salvo as da área da saúde, tem ganhado pouca atenção dos estudiosos do assunto, não obstante a centralidade adquirida no governo Lula e seu grande potencial para participação democrática e para a construção de espaços alternativos de representação (PINTO, 2007). Três dos estudos sobre o tema são o de Pinto (2007), Silva (2009) e Santos e Pogrebinschi (2009).

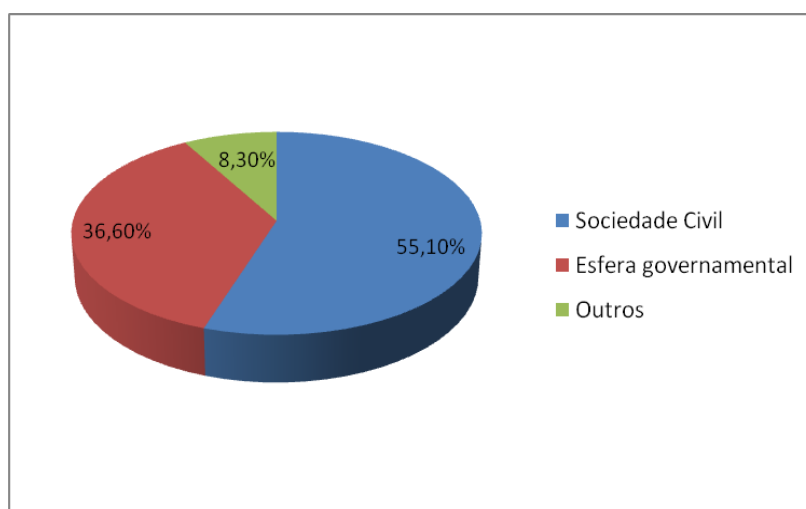
Pinto (2007) analisou a 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, de Aqüicultura e Pesca, dos Direitos dos Idosos e dos Direitos dos Deficientes, realizadas durante o primeiro mandato do governo Lula, no intuito de examinar a natureza desses espaços – seu status – no cenário político brasileiro e de traçar um quadro das reivindicações por participação política encontradas nos relatórios dessas Conferências. Em relação a sua natureza, a autora observou que as Conferências se constituem como espaços públicos de médio alcance, com forte base em movimentos e organizações da sociedade autônoma, e, portanto, o conceito de esfera pública é imprescindível para analisá-las, muito embora a autora acredite que seja necessário pensar em uma nova adjetivação para o termo “público”. Quanto ao quadro de reivindicações por participação política, Pinto concluiu que quanto mais o ator da conferência for o próprio sujeito da ação, mais forte será sua demanda por participação. Do mesmo modo, quanto mais fortes e enraizados na sociedade forem os movimentos sociais que embasam as conferências, mais alastradas serão as demandas por participação. Das quatro conferências analisadas, a de Políticas para Mulheres e a de Aqüicultura e Pesca foram as que mais fortemente apresentaram demandas por participação, notadamente em termos de controle de políticas que lhes diziam respeito.

Santos e Pogrebinschi (2009), por outro lado, buscaram avaliar a relação entre as experiências participativas e deliberativas, no caso as Conferências Nacionais, e a democracia representativa, a fim de mostrar que o surgimento de novos espaços democráticos pode ser tomado como uma forma de fortalecimento da representação política. Para tal, os autores analisaram o impacto das diretrizes resultantes das

conferências na produção legislativa do Congresso Nacional durante o período compreendido entre 1988 e 2008. Santos e Pogrebinschi observaram que as conferências nacionais consistem em uma prática participativa e deliberativa que fortalece a democracia representativa no país e que impulsiona a atividade legislativa do Congresso Nacional.

Silva (2009), por sua vez, realizou um balanço geral do processo de participação social através das conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2006, durante o primeiro governo Lula. A autora utilizou-se de pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República, entre os meses de setembro e novembro de 2006, junto aos coordenadores das conferências nacionais, lotados nos ministérios e/ou nos conselhos nacionais. O universo da pesquisa abrangeu 34 das 38 conferências nacionais realizadas no período de 2003 a 2006²².

Gráfico 1: Proporção de participantes por grupo nas Conferências analisadas



Fonte: formulação própria a partir de Silva (2009).

²² Em virtude de dificuldades operacionais para contatar seus organizadores e, entre estes, identificar o informante mais qualificado para responder ao questionário da pesquisa, não foram pesquisadas as seguintes conferências nacionais: a 8ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, a 1ª Conferência Nacional de Juventude (essas duas organizadas pela Câmara Federal); a Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, que foi realizada em período posterior ao envio dos questionários e a Conferência da Terra e da Água: Reforma Agrária, Democracia e Desenvolvimento Sustentável, que foi organizada pelo Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça.

Os encontros reuniram um público total de 43.515 pessoas, que corresponde a uma média de 1.451 participantes por conferência nacional. Do total, 23.976 (55,1%) eram delegados representantes da sociedade civil, 15.926 (36,6%) representavam instituições ou órgãos não-governamentais e 3.612 (8,3%) eram observadores, representantes de órgãos do legislativo ou de organismos internacionais (Gráfico 1).

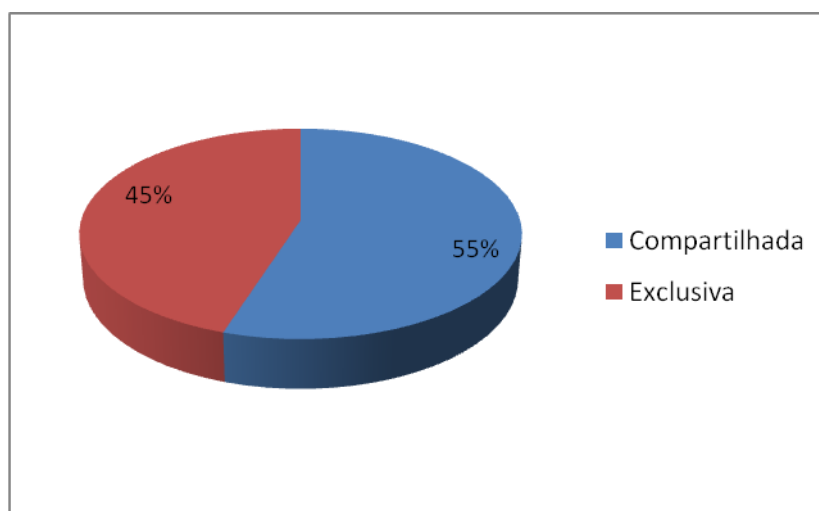
A grande maioria dos delegados (88%) foi eleita nas conferências intermediárias e 12% deles foram definidos como delegados natos, isto é, aqueles que participam da conferência sem precisar ser eleito, pois ocupa algum cargo ou função que lhe outorga o direito de ser delegado, independente de ter sido indicado/eleito em conferências/etapas intermediárias (2009:29).

No que diz respeito à participação de representantes da sociedade civil nas etapas nacionais, a autora observou que 38% eram oriundos de movimentos sociais; 24% de entidades sindicais de trabalhadores; 10% de entidades empresariais; 9% de organizações não-governamentais; 4% de entidades profissionais; e 15% não informaram o tipo de representação. Além disso, os dados mostraram que 23 das 34 conferências pesquisadas definiram suas decisões como sendo consultivas e/ou propositivas. Ou seja, as propostas produzidas nestes espaços não têm a força de uma deliberação, mas são indicativas dos anseios e das reivindicações de seus participantes. Apenas 11 conferências definiram suas decisões como deliberativas, as quais, por definição, deveriam ser recebidas/encaminhadas pelos governos com a força de lei/decisão a ser implementada. De acordo com Silva, em geral, a natureza das decisões de uma conferência está diretamente relacionada ao seu grau de institucionalização do ponto de vista da existência de legislação que respalda (obriga) a sua realização.

Por fim, em relação às deliberações das Conferências, a autora mostrou que, das 34 conferências realizadas, 30 produziram deliberações, num total de 8.047 deliberações, ou seja, uma média de aproximadamente 270 deliberações por conferência, relativas aos mais diversos temas de políticas sociais. Como mostra o Gráfico 2, do total das deliberações, 45% (3.624) demandavam encaminhamento de competência exclusiva do ministério responsável pela realização da conferência. Entretanto, 55% (4.423) eram de competência compartilhada. Isto é, as deliberações tratavam de questões que mantinham interface com outras áreas do executivo e, sendo assim, o adequado encaminhamento,

visando subsidiar e/ou pautar a elaboração de determinada política pública, exigia a articulação e a atuação de mais de um ministério/órgão da esfera pública federal.

Gráfico 2: Proporção de deliberações das Conferências por competência



Fonte: formulação própria a partir dos dados de Silva (2009).

Quando indagados a respeito do encaminhamento das propostas produzidas, mais da metade dos entrevistados (19 coordenadores nacionais) respondeu que “não sabia”. Em duas conferências, os entrevistados disseram que as deliberações não eram encaminhadas; em cinco, informaram que os resultados das conferências eram encaminhados por meio da realização de reuniões interministeriais, onde se processava o encaminhamento; e em quatro, o encaminhamento é realizado por intermédio do conselho nacional, ou seja, os conselhos teriam expedientes e mecanismos próprios para proceder ao encaminhamento dos resultados das conferências aos canais apropriados no âmbito da esfera pública.

A partir dessas observações, Silva concluiu que os resultados das conferências nacionais não encontram vazão automática para dentro do governo. Segundo os entrevistados, isso se deve (1) à dificuldade de negociação entre ministério e outros órgãos de modo a garantir a prioridade para a implementação das deliberações das conferências; (2) à complexidade da temática das conferências, sobretudo, aquelas que tratam de temas transversais, cujos encaminhamentos envolvem a articulação com uma multiplicidade de órgãos federais, tais como as deliberações relativas a gênero e raça entre outras; (3) à falta de recursos humanos e infra-estrutura nos conselhos nacionais para dotá-los de

maior capacidade de pressão e negociação no momento do encaminhamento das deliberações das conferências; (4) à inexistência de estratégia de coordenação horizontal entre as diversas conferências nacionais; (5) à realização de conferências, sobre o mesmo tema ou similares, com intervalo muito curto entre uma e outra; (6) à ausência de acompanhamento das deliberações encaminhadas, resultando em dificuldades de prestação de contas para a sociedade em relação aos resultados efetivos de sua participação; e (7) à ausência de integração entre as decisões tomadas nos conselhos nacionais, referentes ao encaminhamento das deliberações das conferências, e as tomadas no âmbito do Congresso Nacional (Silva, 2009:34-35).

Some-se a isso o fator vontade política, apontado como um aspecto decisivo da efetividade inclusiva por Faria (2003, 2009), Evans (2003), Dryzek (2003) e Avritzer (2008, 2009). Para esses autores, a construção de uma sinergia positiva entre Estado e sociedade civil, que acarrete em um processo inclusivo mais amplo, depende, entre outros, da disposição dos atores institucionais em promover e tornar reais as iniciativas participativas em curso. Isso significa que, sem a vontade do governante, dificilmente haverá inclusão política por meio de arranjos participativos cuja existência requeira atuação de atores políticos.

Neste sentido, Moroni (2005) e Moroni e Ciconello (2005) apresentaram críticas substantivas à postura do governo Lula em relação aos espaços de participação e deliberação criados, notadamente os fóruns de discussão do Plano Plurianual e as Conferências Públicas. Os autores salientam que esses espaços não têm influenciado a formação da agenda do governo, como proposto inicialmente; e têm servido unicamente como ambientes de interlocução do governo com representantes da sociedade. Moroni e Ciconello apontam ainda para o desrespeito do governo em relação à autonomia da sociedade civil, que não pode, na maioria dos espaços, sequer determinar sua própria representação. Os autores concluem, então, que o que ocorreu no governo Lula foi a multiplicação de espaços de interlocução, sem que houvesse inclusão política de fato.

O balanço sobre as Conferências Nacionais, realizado acima, aponta para a necessidade de se avançar na discussão e nas análises acerca desses espaços de participação e deliberação, que se multiplicaram na década de 90 e ganharam centralidade nos

governos Lula. Como mostrado, os estudos sobre o tema pouco esclarecem acerca do desempenho das Conferências como espaços inclusivos.

Tendo isso em vista, este trabalho se coloca como uma tentativa de avançar nesta questão ao apontar para outros aspectos, além da vontade política (FARIA, 2003, 2009; EVANS, 2003) e dos constrangimentos institucionais (SILVA, 2009), que impactam a capacidade inclusiva das conferências nacionais. Para tanto, no próximo capítulo, descrevemos e analisamos as conferências nacionais no intuito de mostrar a variação em termos de características e de capacidade inclusiva existente entre elas. Como se verá, as conferências apresentam características distintas no que concerne ao tema da política pública nelas debatida, ao assunto das deliberações nelas aprovadas, ao tipo de história e de organização da sociedade civil nelas envolvida, à prática participativa e deliberativa adotada e ao montante de recursos orçamentários recebidos pela instituição sede do encontro. Nossa hipótese é a de que conferências com características distintas apresentam capacidades inclusivas diferentes, ou seja, produzem graus distintos de incorporação de suas deliberações na agenda do governo federal. Dessa maneira, no próximo capítulo, será mostrado como cada um desses elementos atua no sentido de diferenciar as conferências e gerar espaços com capacidades inclusivas distintas.

Capítulo 3: As Conferências Públicas como forma de inclusão política: a análise das Conferências Nacionais de Aqüicultura e Pesca, de Políticas para as Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

O retorno à democracia no Brasil foi caracterizado pela consolidação de formas tradicionais de participação (voto, eleições e partidos) e pela ampliação de novos canais participativos através dos quais os cidadãos pudessem fortalecer seus laços societários e intervir na formulação e no controle de decisões coletivas (FARIA, 2009). Dentre esses arranjos, ganharam centralidade, em nível nacional, as Conferências Públicas, que são espaços de participação e de deliberação da sociedade civil e do governo, convocados pelo Presidente da República (SILVA, 2009; SANTOS e POGREBINSCHI, 2009).

As conferências foram criadas no governo Vargas, pela Lei nº378, de 13 de Janeiro de 1937, com o objetivo de facilitar o conhecimento do Governo Federal acerca das atividades relativas à saúde e de orientá-lo na execução dos serviços locais de saúde. Nesta lei, ficou definido que os encontros seriam convocados pelo Presidente da República, com intervalos máximos de dois anos, e contariam com a participação de representantes do governo dos três níveis da Federação e de representantes dos movimentos sociais relacionados à área, tema da Conferência (SAYD, VIEIRA JUNIOR, VELANDIA, 1998).

Do ano de sua legalização até 2009, já foram realizados 92 encontros nacionais. Deste total, 12 aconteceram entre 1941 e 1988 e trataram do tema saúde; 20 foram organizados entre 1988 e 2002 e debateram cinco temas distintos: Saúde, Assistência Social, Direitos Humanos, Direitos da Criança e do Adolescente e Segurança Alimentar e Nutricional; e as demais 60 Conferências, o que corresponde a 59% do total, ocorreram a partir de 2003, nos governos Lula (BRASIL (a), 2009).

Esses dados apontam para a crescente importância atribuída a esses espaços no período pós-redemocratização e para a centralidade assumida por eles a partir de 2003, com a eleição do presidente Lula. Sob o marco do projeto democrático-participativo deste governo, as Conferências Públicas se tornaram um ícone da participação social, em função da frequência que têm sido realizadas, do expressivo contingente de pessoas e atores sociais que têm envolvido nas esferas municipais, estaduais e na esfera nacional e

dos novos temas introduzidos ao debate na esfera pública federal (SILVA, 2009).

Essa centralidade chamou atenção de analistas, como Faria (2009), Pinto (2007), Santos e Pogrebinski (2009) e Silva (2009), entre outros, que passaram a examinar esses espaços sob perspectivas distintas e, de certo modo, complementares, como apresentado no capítulo anterior.

Mediante tais contribuições e tendo em vista a necessidade de se avançar neste debate, este capítulo busca investigar os aspectos que afetam a capacidade inclusiva das conferências. Por capacidade inclusiva, entende-se o grau de incorporação das propostas produzidas nas conferências nacionais na agenda do governo federal. Nossa hipótese é de que a capacidade inclusiva das conferências varia de acordo com as características que elas assumem e, portanto, conferências nacionais com características distintas possuem capacidades inclusivas diferentes e apresentam graus distintos de incorporação de suas propostas na agenda do governo federal. Como se verá, as conferências se caracterizam pelo tema da política pública que debatem, pelo assunto das deliberações que aprovam, pelo tipo de história e de organização da sociedade civil nelas envolvida, pela prática participativa e deliberativa adotada e pelo montante de recursos orçamentários recebidos pela instituição-sede do encontro.

Dado o número de Conferências já realizadas (92 no total) e a complexidade da análise do universo das demandas nelas produzidas, examinaremos a capacidade inclusiva de três conferências nacionais, que foram realizadas pela primeira vez no governo Lula e organizadas por Secretarias Especiais, criadas neste governo. São objetos de análise: a 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, a 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres e a 1ª Conferência Nacional de Promoção de Políticas de Igualdade Racial. Estas foram escolhidas com base em três critérios: (1) todas foram (e são) organizadas por instituições criadas pelo governo Lula e vinculadas à estrutura da Presidência da República; (2) as três aconteceram pela primeira vez em suas respectivas categorias, no primeiro mandato de Lula; e (3) elas apresentam características distintas, o que nos permite compará-las para testar a hipótese deste trabalho.

O capítulo está assim estruturado: na primeira seção (3.1), mapeamos historicamente a formação da esfera pública no Brasil, dando ênfase à constituição de Conferências

Nacionais, como instâncias públicas de participação e deliberação, e ao papel dos movimentos sociais na ampliação da concepção de inclusão política no país. Em seguida, na seção 3.2, apresentamos um panorama geral das conferências nacionais realizadas no Brasil a partir de 1988, explicitando seu universo temático, como têm sido organizadas e como se tem dado a prática participativa e deliberativa nesses espaços. A última seção (3.3) destina-se à análise das Conferências Nacionais de Aquicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, no intuito de descrever suas características e apontar para o impacto das mesmas sobre a capacidade inclusiva desses espaços.

3.1. A formação da esfera pública no Brasil: o papel das Conferências Públicas Nacionais, dos movimentos sociais e do associativismo.

A história política do Brasil é repleta de exemplos de manifestações populares que demonstram a capacidade do povo brasileiro de se organizar, lutar e conquistar seus direitos. Estas lutas, por intermédio de movimentos sociais organizados, ganharam importância singular na expansão da cidadania, da representação e da participação política no Brasil do século XX, ora por instrumentos legalmente constituídos ora em espaços públicos (ALVAREZ, DAGNINO, ESCOBAR, 1998).

Até o século XIX, a participação no país era restrita às elites econômicas, que respondiam politicamente às pressões internacionais dos países liberais no sentido de manterem um poder político excludente, baseado em uma concepção oligárquica de política e em uma sociedade de práticas políticas e sociais latifundiárias. Neste contexto de indiferenciação do poder, os setores sociais excluídos lutavam por seus direitos através de movimentos reivindicatórios. Gohn (2000) aponta para a existência de seis categorias de reivindicações na época. São elas: (1) a luta pela abolição da escravidão e (2) contra a cobrança do fisco; (3) a luta de pequenos camponeses e (4) entre setores socioeconômicos; (5) a luta contra a legislação e os atos do Poder Público; e (6) as reivindicações pela mudança do Regime Político. Não obstante à realização de manifestações populares, a ausência de distinção entre a esfera pública e a privada produziu uma distância expressiva entre a sociedade civil e a sociedade política (ALVAREZ, DAGNINO, ESCOBAR, 1998); sendo a primeira entendida como o universo de associações e organizações voluntárias desvinculadas do mercado e do

Estado (AVRITZER e COSTA, 2004:7) e a segunda, como o conjunto de instituições do Estado – Poder Executivo, Legislativo e Judiciário – somado ao sistema político (IDEM, 2004:6).

A urbanização e a industrialização, nas primeiras décadas do século XX, trouxeram mudanças significativas para este cenário político-social. A primeira delas foi a emergência de uma massa de trabalhadores urbanos que precisava ser incluída politicamente. A inclusão veio com a adoção de um modelo de Estado forte, centralizador e intervencionista econômica e socialmente, durante a Era Vargas, que incorporou à estrutura do Estado os conflitos de interesse entre capital e trabalho, estabelecendo a chamada “*cidadania regulada*”, pela qual apenas o trabalhador era reconhecido como cidadão (SANTOS, 1987).

A segunda mudança, que se relaciona à pesquisa aqui desenvolvida, deu-se no campo das desigualdades étnico-raciais e de gênero. No que diz respeito às primeiras, após a década de 1930, assistiu-se à substituição das teorias racistas e de branqueamento por uma ideologia da democracia racial, mais inclusiva e que destacava a dimensão positiva da mestiçagem (GARCIA, 2008). Este período também se caracterizou por manifestações expressivas do Movimento Feminista, tanto de grupos “bem comportados e conservadores”, que não questionavam a opressão da mulher nem lutavam por alteração das relações de gênero, como por grupos “malcomportados e extremistas”, que defendiam o direito à educação, falavam em dominação masculina e apoiavam o anarquismo e o comunismo. Com o golpe de 1937, porém, este movimento sofreu um refluxo, que se estendeu até os anos 70 (PINTO, 2003).

Não obstante à instauração da ditadura Vargas e à inexistência de um espaço público consolidado, ganhou expressão, por meio de conferências, uma movimentação em torno da temática da saúde. A Conferência Pública, que corresponde a um espaço público de participação e deliberação de atores sociais e de representantes do governo, foi criada por iniciativa do Governo Vargas através da Lei nº 378, de 13 de Janeiro de 1937, com o objetivo de (1) facilitar o conhecimento do Governo Federal acerca das atividades concernentes à saúde, desenvolvidas em território nacional, e (2) de orientá-lo na execução dos serviços locais de saúde. Neste mesmo documento, estabeleceu-se que estes encontros seriam convocados pelo Presidente da República, com intervalos

máximos de dois anos, e contariam com a participação de representantes do governo dos três níveis da Federação e de representantes dos movimentos sociais relacionados à área da conferência (SAYD, VIEIRA JUNIOR, VELANDIA, 1998).

A 1ª Conferência Pública Nacional de Saúde aconteceu em 1941, ainda sob o governo Vargas. Outros encontros, porém, foram realizados somente a partir de 1946, com a instituição da democracia liberal representativa. De 1946 a 1964, outras duas conferências foram promovidas: a 2ª Conferência Nacional em 1950 e a 3ª em 1963. A Conferência de 1950 foi marcada por campanhas sanitaristas de luta contra as graves epidemias e de reivindicação de políticas de saneamento básico para a população. Dela resultou a criação do Ministério da Saúde em 1953, através da Lei nº 1.920/1953, o qual passou a ser responsável pela regulamentação da área, atribuição que, até então, era desenvolvida pelo Departamento Nacional de Saúde. Pela 3ª Conferência Nacional, ficou estabelecida a municipalização dos serviços de saúde e foi fixada uma Política Nacional de Saúde, sob responsabilidade do novo Ministério (SAYD, VIEIRA JUNIOR, VELANDIA, 1998).

Esta época de liberdade política foi marcada pela ampliação da participação, sobretudo, via representação, com a organização de um conjunto de partidos políticos com abrangência nacional e com plataformas definidas (CARVALHO, 1995), e, mais marginalmente, através de movimentos sociais incipientes e de Conferências Nacionais da Saúde. Prova disso foi que, durante o governo João Goulart, no início dos anos 60, a tentativa de incorporação política desses grupos no Estado provocou uma reação internacional e uma pressão interna para o estabelecimento de um regime autoritário que contivesse a insurreição social (ALVAREZ, DAGNINO, ESCOBAR, 1998).

Permanecia a sensação da ausência de um marco teórico próprio capaz de integrar o conjunto das especificidades dos movimentos sociais no Brasil: o seu surgimento durante o período autoritário, a sua mobilização em torno de demandas materiais, o seu caráter, ao menos em um primeiro momento, fortemente anti-institucional, e o significado das formas diretas de ação produzidas por esses movimentos.

Com o advento da ditadura militar, organizada ao redor de governos de exclusão, os canais formais de participação foram reduzidos significativamente – apenas parte do

sistema partidário permaneceu aberto – e as manifestações dos movimentos sociais foram proibidas. Não obstante à pesada repressão, assistiu-se ao fortalecimento de movimentos fortemente anti-institucionais em torno de demandas materiais e à emergência de movimentos não-materiais, de identidade e de renovação das formas de vida política populares²³, como o Movimento Feminista e o Movimento Negro (DOIMO, 1995). A década de 70 marcou o início da 2ª onda²⁴ do Feminismo no país e foi caracterizada, por um lado, pela entrada das mulheres na agenda política, com a instituição do Ano Internacional da Mulher no país em 1975 e, por outro, pela organização da luta em torno do Movimento Feminista pela Anistia (ALVAREZ, DAGNINO, ESCOBAR, 1998). O problema da discriminação étnico-racial, por outro lado, foi duramente negado durante todo o período militar e tornou-se questão de segurança nacional. Não obstante, foi criado o Movimento Negro Unificado (MNU) em 1978, cujos militantes participaram de inúmeros congressos e eventos mundiais e o país sediou em 1982 o III Congresso de Cultura Negra das Américas (GARCIA, 2008).

Este período de exclusão também assistiu, contraditoriamente, à continuidade na realização de Conferências Nacionais de Saúde, convocadas pelos governos autoritários. Neste período, foram promovidas quatro conferências: em 1967, 1975, 1977 e 1980. A primeira teve como objetivo oferecer sugestões para a formulação de uma política nacional de avaliação de recursos humanos, escassos para o desenvolvimento das atividades de saúde no país (SAYD, VIEIRA JUNIOR, VELANDIA, 1998). A segunda conferência foi convocada para consolidar e divulgar o Sistema Nacional de Saúde, que havia sido criado no mesmo ano, em 17 de Julho de 1975. Dois anos mais tarde, foi realizada a 6ª Conferência Nacional, com a finalidade de avaliar a implementação do

²³ Doimo (1995) define as formas de ação coletivas não-materiais e identitárias, como "movimentos populares que atuam no interior de um campo ético-político", campo esse que supõe "[...] a existência de uma sociabilidade comum aflorada pelo senso de pertença a um mesmo espaço compartilhado de relações interpessoais e atributos culturais, como signos de linguagem, códigos de identificação, crenças religiosas e assim por diante" (1995:68). Como decorrência, por movimentos materiais, a autora entende as ações coletivas que expressam um padrão clássico de conflito de classes e lutam por interesses metapolíticos, pautados em reivindicações negociáveis (1995:46).

²⁴ Pinto (2003), em sua obra sobre o Feminismo no Brasil, aponta ainda para a existência de uma terceira onda, iniciada com as reformas realizadas no Estado na década de 90. Esta caracterizou-se, de um lado, pela dissociação entre o pensamento feminista e o movimento, e, por outro, pela profissionalização do movimento por meio do aparecimento de um grande número de ONGs. Simões e Matos (2008) acrescentam uma quarta onda, definida pelo processo de institucionalização da democracia de gênero e pela revitalização da agenda clássica do Feminismo. Essa mudança foi possível, para as autoras, devido à influência do feminismo transnacional e à globalização da agenda de políticas para mulheres.

Sistema Nacional de Saúde, entre outras. Mal avaliado, este sistema perdeu centralidade e um novo Programa, denominado de Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde (PREV-SAÚDE), foi elaborado e discutido na 7ª Conferência Nacional, realizada em 1980. Este encontro, portanto, teve como objetivo promover o debate de temas relacionados à implementação e desenvolvimento do PREV-SAÚDE em âmbito nacional (SAYD, VIEIRA JUNIOR, VELANDIA, 1998).

Os anos 70 assistiram, assim, ao fortalecimento do espaço público pela difusão da participação direta em espaços públicos institucionalizados e através de movimentos sociais²⁵. Foi uma década caracterizada pela reavaliação da idéia de direitos, pela defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado e pelo crescimento exponencial das associações civis, sobretudo das associações comunitárias (AVRITZER, 2007). Este ativismo popular foi crucial para a redemocratização do país em 1985 e para a realização de uma série de transformações institucionais, voltadas para a incorporação na estrutura do Estado de novas áreas de políticas públicas em resposta às reivindicações sociais.

A inclusão de políticas para mulheres veio com a criação de delegacias especializadas na defesa das mulheres e do Conselho Nacional de Políticas para Mulheres (CNDM) em agosto de 1985, vinculado ao Ministério da Justiça (PINTO, 2003). O CNDM tinha como objetivo promover, em âmbito nacional, políticas que visassem a eliminação da discriminação da mulher e assegurassem condições de liberdade e de igualdade de direitos e participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país. Já a questão racial foi incorporada com a instituição da Fundação Cultural Palmares (FCP) em 1988 para comemorar os 100 anos de abolição da escravidão no país. Este organismo federal foi vinculado ao Ministério da Cultura e tinha como objetivo promover e preservar a influência negra na sociedade brasileira (GARCIA, 2008).

O auge dessas mudanças político-institucionais se deu com o processo constituinte. A CF/88 criou uma série de formas híbridas de participação e acabou absorvendo grande parte das reivindicações do movimento de “Participação Popular na Constituinte”,

²⁵ Como mostrado no capítulo anterior, a década de 70 também foi marcada pela multiplicação das associações voluntárias e independentes, o que criou as bases para o crescimento do associativismo no Brasil (AVRITZER, 2007).

institucionalizando canais de participação da sociedade na vida do Estado (SILVA, 2009). De forma inédita, o texto constitucional (Art. 3º, 4º e 5º) reconheceu o racismo e o preconceito racial como fenômenos presentes na sociedade brasileira, sustentando a necessidade de combatê-los. Neste sentido, a promoção da igualdade racial e a valorização dos grupos étnicos que compõem a sociedade brasileira tornaram-se metas da Presidência (GARCIA, 2008).

Não obstante à consolidação da estrutura participativa, as questões relacionadas aos direitos das mulheres e às desigualdades étnico-raciais não foram incorporadas, permanentemente, como políticas de governo e de Estado. Em relação aos direitos das mulheres, o período pós-redemocratização caracterizou-se pela luta pela continuidade do Conselho Nacional de Direitos das Mulheres (CNDM) como instância de deliberação de políticas desta área no governo. De 1989 a 1994, o CNDM foi desestruturado e perdeu sua autonomia administrativa e financeira. Nos governos Fernando Henrique Cardoso, pouco se fez a esse respeito e este Conselho continuou a ser um órgão subordinado ao Ministro da Justiça. Somente em 2002 quando foi criada a Secretaria dos Direitos da Mulher (SEDIM), esta situação modificou-se e a questão das mulheres tornou-se política de governo.

No caso das políticas étnico-raciais, a década de 90 registrou resultados mais positivos. Entre 90 e 95, as centrais sindicais e os principais sindicatos passaram a incluir a temática racial em sua pauta de reivindicações, o que refletiu, sobretudo, no aparecimento de órgãos específicos do tema nessas instituições. Dessa mobilização resultou a criação do Instituto Interamericano pela Igualdade Racial (Inspir). Além disso, a mobilização do Movimento Negro contribuiu para a instituição do Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, vinculado ao Ministério da Justiça, responsável pela proposição de ações de combate à discriminação racial (GARCIA, 2008).

A década de 90 também testemunhou a (re)incorporação de setores econômicos na estrutura do Estado. Uma das áreas incorporadas foi a de aquicultura e pesca. De 1930 até 1985, as políticas para aquicultura e pesca competiam ao Departamento de Pesca e Aquicultura, vinculado à Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE). Com a Nova República, a SUDEPE foi extinta e esse setor tornou-se responsabilidade

do IBAMA. Na década de 90, porém, com a edição da MP 150 de 1990, foram excluídos da competência deste órgão os assuntos relativos a recursos florestais e pesqueiros. Como corolário, a aquicultura e a pesca deixaram de se constituir como política pública. Apenas em 1998, com a aprovação de outra Medida Provisória (MP 1450/1998), estes setores foram incorporados ao Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA) através da criação de um Departamento de Aquicultura e Pesca em sua estrutura. Em decorrência da institucionalização do setor, entre 1998 e 2002, a aquicultura e a pesca cresceram significativamente, na ordem de 7% ao ano, o que fortaleceu politicamente os grupos de interesse a ele vinculados e incentivou novas reivindicações por uma instituição própria, desvinculada do Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento.

Deste modo, os anos 90 assistiram à expansão expressiva da participação, a partir da representação política, de formas corporativistas de negociação e de instituições participativas e espaços públicos (FARIA, 2009), e à incorporação gradual de novos temas à agenda política do governo, por meio da criação de instâncias na Administração Pública e da realização de Conferências Públicas, conforme mostra o Quadro 2.

Quadro 3: Número de Conferências Nacionais por tema na década de 1990

Tema	Conferências nacionais por ano
Assistência Social	2 (1995, 1997)
Direitos Humanos	4 (1996, 1997, 1998, 1999)
Direitos da Criança e Adolescente	3 (1995, 1997, 1999)
Saúde	8 (1992 (2), 1993 (2), 1994 (2), 1996 (2))
Segurança alimentar e nutricional	1 (1994)

Fonte: Secretaria Geral da Presidência da República (BRASIL, (a), 2009).

Com a eleição do presidente Lula em 2003, a organização e a diversidade temática desses espaços ampliaram-se ainda mais. Deveu-se isso, notadamente, à priorização do projeto democrático-participativo, através do qual o governo buscava se relacionar com os movimentos organizados da sociedade civil por meio de uma secretaria própria: a Secretaria Nacional de Articulação Social, vinculada à Secretaria Geral da Presidência

da República (FARIA, 2009). Neste contexto, a participação foi vinculada à elaboração do Plano Plurianual do governo federal (PPA), que passou a ser formulado a partir de consultas aos representantes da sociedade civil, delegados nas conferências nacionais. Somente no primeiro mandato do governo Lula, foram realizadas 43 conferências – 38 nacionais e cinco internacionais – que mobilizaram cerca de 2 milhões de pessoas da sociedade civil e do poder público nas esferas municipal, estadual e nacional. Destas, 16 foram realizadas pela primeira vez (SILVA, 2009).

Tendo em vista a expansão expressiva desses espaços e a centralidade atribuída aos mesmos como fóruns de consulta e de deliberação durante o governo Lula, a próxima seção descreve, em detalhes, as Conferências Públicas realizadas a partir de 1988, dando especial ênfase aos aspectos que as caracterizam. Ao final, explicitamos os critérios de escolha das Conferências Nacionais de Aqüicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, dentre o universo das conferências já organizadas.

3.2. As Conferências Públicas Nacionais de 1988 a 2009.

As Conferências Públicas são espaços públicos de participação e deliberação de diretrizes gerais de políticas públicas, organizadas tematicamente e que envolvem governo e sociedade civil paritariamente (SILVA, 2009; MORONI, 2005). Desde sua criação em 1937, elas têm sido convocadas por decreto presidencial e realizadas pelos Ministérios ou Secretarias Especiais da área, com o apoio do Conselho Nacional, a eles vinculado. No governo Lula, essas instituições passaram a contar com o suporte da Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) na organização dos encontros e no diálogo com o Governo Federal, na medida em que se tornaram as principais instâncias de deliberação de propostas de políticas, de proposição de novas ações do governo para compor o Plano Plurianual de Ação (PPA), e de monitoramento e avaliação das políticas aprovadas em Conferências anteriores.

As conferências nacionais são financiadas pela própria Administração Pública, através dos Ministérios e Secretarias Municipais e Estaduais. Isso não impede, porém, que os encontros sejam patrocinados pelo setor privado. Além disso, esses espaços são, em regra, precedidos por etapas municipais e/ou estaduais. Os resultados agregados das

deliberações ocorridas nestas etapas são objeto de deliberação na conferência nacional, da qual participam delegados das etapas anteriores e da qual resulta, em regra, um documento final contendo diretrizes para a formulação de políticas públicas na área objeto da conferência (SANTOS e POGREBINSCHI, 2009).

O instrumento que materializa esses espaços é o regimento interno, elaborado, na maior parte dos casos, pelos Conselhos da área, com participação da Secretaria Especial ou Ministério ao qual está vinculado. Nele, o desenho das conferências é delineado pela definição dos objetivos do encontro; dos eixos temáticos a serem debatidos; das etapas e das datas de realização dos debates; do número de participantes (delegados) da sociedade civil e do governo por unidade da Federação; e das orientações gerais para formulação e encaminhamento das propostas aprovadas nas conferências municipais e estaduais, realizadas anteriormente. Em todos os níveis da federação, este documento deve passar pelo crivo da plenária da conferência, que pode aprová-lo na íntegra, aprová-lo com mudanças ou rejeitá-lo. Neste último caso, os delegados devem formular e aprovar outro regimento antes de dar continuidade aos trabalhos.

Entre 1941 e 1988, foram realizadas no Brasil 12 conferências nacionais, todas na área de saúde, pioneira na adoção desta prática participativa e deliberativa. A partir da Nova República, esse número multiplicou-se significativamente, chegando a 80 conferências nacionais, organizadas entre 1988 e 2009 (BRASIL (a), 2009). Destas, 74 produziram um documento final de caráter normativo e deliberativo, composto de diretrizes para a formulação de políticas públicas (SANTOS e POGREBINSCHI, 2009). O Quadro 3 apresenta o total de conferências nacionais, organizadas entre 1988 e 2009.

O Quadro 3 revela que, dentre os 36 temas tratados, a saúde constitui-se o recordista de ocorrências, com 21 conferências nacionais realizadas pós-88. Estas foram distribuídas em 9 sub-temas, como segue: ciência, tecnologia e inovação em saúde; gestão do trabalho e da educação na saúde; medicamentos e assistência farmacêutica; saúde; saúde ambiental; saúde bucal; saúde do trabalhador; saúde indígena; e saúde mental. Em seguida, encontram-se os direitos humanos, com 11 ocorrências, e os direitos da criança e do adolescente e a assistência social, com 7 conferências realizadas. Depois, vêm as conferências de aquicultura e pesca, de cidades, infanto-juvenil do meio ambiente, do meio ambiente e de segurança alimentar e nutricional, todas com 3 encontros nacionais.

Quadro 4: Conferências Nacionais por ano de realização, de 1988 a 2009.

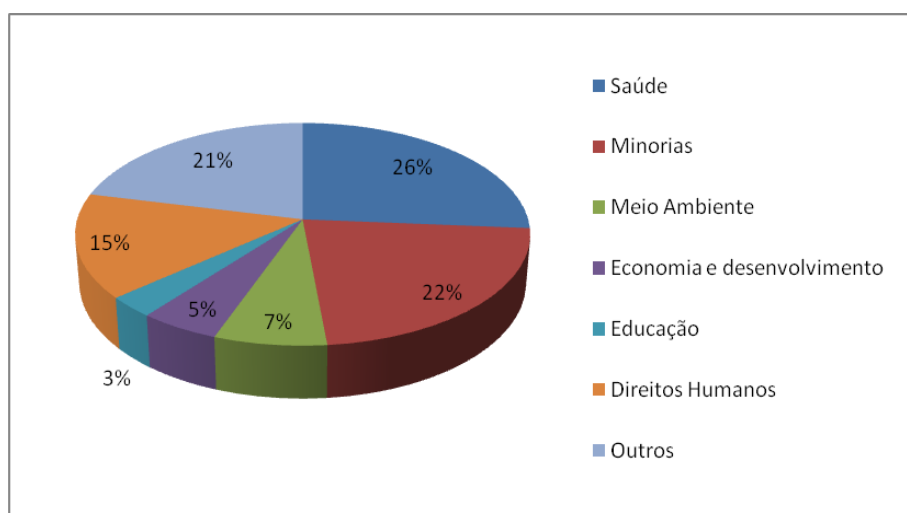
Conferência	Ano
Aqüicultura e Pesca	2003/2006/2009
Assistência Social	1995/1997/2001/2003/2005/2007/2009
Cidades	2003/2005/2007
Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	1994/2004
Comunicação	2009
Comunidades Brasileiras no Exterior	2008
Cultura	2005
Desenvolvimento Rural, Sustentável e Solidário	2008
Direitos da Criança e do Adolescente	1997/1999/2002/2003/2005/2007/2009
Direitos da Pessoa com Deficiência	2006/2008
Direitos da Pessoa Idosa	2006/2009
Direitos Humanos	1996/1997/1998/1999/2000/2001/2002/ 2003/2004/2006/2008
Economia Solidária	2006
Educação	2009
Educação Básica	2008
Educação Escolar Indígena	2009
Educação Profissional e Tecnológica	2006
Esporte	2004/2006
Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais	2008
Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	1994/2006
Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente	2003/2006/2009
Juventude	2008
Medicamentos e Assistência Farmacêutica	2003
Meio Ambiente	2003/2005/2008
Políticas Públicas para as Mulheres	2004/2007
Povos Indígenas	2006
Promoção da Igualdade Racial	2005/2009
Recursos Humanos da Administração Pública Federal	2009
Saúde	1992/1996/2000/2003/2008
Saúde Ambiental	2009
Saúde Bucal	1993/2004
Saúde do Trabalhador	1994/2001/2005
Saúde Indígena	1993/2001/2005
Saúde mental	1992/2001
Segurança Alimentar e Nutricional	1994/2004/2007
Segurança Pública	2009

Fonte: Secretaria Geral da Presidência da República (BRASIL (a), 2009).

Por fim, observa-se que os temas esporte, direitos da pessoa idosa, direitos da pessoa com deficiência, políticas para mulheres e políticas de promoção da igualdade racial realizaram 2 conferências cada, enquanto os demais temas não mencionados contaram com apenas uma conferência realizada no período compreendido pela pesquisa.

O Quadro 3 nos permite observar ainda que, dentre as 80 Conferências Nacionais realizadas entre 1988 e 2009, 62 foram organizadas durante os mandatos do presidente Lula. Esse número corresponde a 78% do total de encontros nacionais realizados pós-redemocratização e 67% do total de Conferências, realizadas desde 1941, quando foram criadas no governo Vargas. Isso mostra, portanto, a centralidade adquirida por esses espaços no atual governo.

Gráfico 3. Proporção de Conferências Nacionais por tema entre 1988 e 2009



Fonte: Santos e Pogrebinschi (2009)

Santos e Pogrebinschi (2009) classificaram as Conferências por grupos temáticos de acordo com a proximidade de temas. Os grupos criados foram: saúde, minorias, meio ambiente, economia e desenvolvimento, educação, direitos humanos e outros. Os autores constataram que a saúde também é recordista nesse sentido, com 21 conferências realizadas em 8 sub-temas distintos. Em seguida, aparecem as conferências relativas às minorias, englobando 8 temas distribuídos em 16 ocorrências. Com 5 conferências realizadas, está o tema do meio ambiente. Economia e desenvolvimento é o próximo grupo temático, que abriga 3 temas distribuídos em 4 conferências, seguida

por Educação que inclui 4 sub-temas e quatro conferências, uma para cada. Por sua vez, as conferências nacionais de direitos humanos, por não possuírem afinidade exclusiva com qualquer dos outros grupos, assumiram um grupo temático próprio, com 11 conferências. Por fim, o tema ‘outros’ engloba os cinco temas restantes que não apresentam relação entre si, distribuídos em 15 conferências. O Gráfico 3 apresenta esta distribuição, em porcentagem.

Diante do universo de conferências já realizadas, optou-se, neste trabalho, por analisar os encontros nacionais de aquicultura e pesca, de políticas para mulheres e de políticas de promoção da igualdade racial por três motivos principais. Primeiro, por serem temas inéditos do governo Lula, cujas conferências foram realizadas pela primeira vez no primeiro mandato deste governo. Segundo, pois essas áreas foram incorporadas como políticas de governo por meio da criação de Secretarias Especiais em 2003, vinculadas à estrutura da Presidência da República. Por último, por se caracterizarem de maneira distinta, na medida em que lidam com temas distintos, contam com a participação de uma sociedade civil com organização e história diferente, recebem montantes orçamentários distintos, entre outros aspectos.

Como será mostrado, as Conferências de Aquicultura e Pesca debatem um tema mais vinculado à área econômica, contam com a participação de uma sociedade civil de base popular e profissional (PINTO, 2007) e são realizadas pela instituição que recebe o maior montante de recursos orçamentários dentre as três analisadas. Por outro lado, as Conferências de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial tratam de direitos de minorias, contam com uma sociedade civil com forte participação em movimentos sociais e são realizadas pelas Secretarias que menos recebem verbas orçamentárias da Casa Civil.

Na próxima seção, descrevemos as Conferências Nacionais de Aquicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, indicando os aspectos que as caracterizam e que, por suposição, afetam sua capacidade inclusiva. Lembramos que a hipótese deste trabalho é a de que a capacidade inclusiva das conferências varia assim de acordo com as características que elas assumem. O modelo utilizado para testar essa proposição é descrito no final da seção.

3.3. As Conferências Nacionais de Aqüicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial: o que caracteriza esses espaços de participação e deliberação.

As Conferências Nacionais de Aqüicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial são realizadas por iniciativa do Ministério da Pesca e Aqüicultura (MPA), da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM) e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), respectivamente, e contam com o apoio do Conselho Nacional da área e da Secretaria Geral da Presidência da República na organização do evento. Sendo assim, todas as despesas que envolvem o encontro ficam sob a responsabilidade do Ministério ou Secretaria Especial, que deve cumprir com as obrigações por meio de recursos orçamentários próprios, repassados pela Casa Civil.

O MPA, a SPM e a SEPPIR recebem recursos para duas finalidades: (1) para o custeio da máquina administrativa e (2) para a implementação de projetos e programas²⁶ da instituição. Os primeiros são estabelecidos anualmente na Lei Orçamentária Anual (LOA) e são calculados a partir das despesas administrativas e com pessoal esperadas para o ano seguinte. Os recursos com programas, por sua vez, somente são recebidos se estas ações forem autorizadas pela Comissão Orçamentária e receberem rubrica na LOA. Deste modo, cada Ministério e Secretaria Especial obtêm montantes distintos de recursos, que variam, entre outros, com seu tamanho institucional, com o número de programas incluídos na LOA e com sua importância política e administrativa para o Governo Federal. A Tabela 1 apresenta o total de recursos orçamentários recebidos pelo MPA, pela SPM e pela SEPPIR entre 2003 e 2008.

A Tabela 1 mostra que o MPA recebeu o maior montante de recursos orçamentários, de 2004 a 2008, sendo este, em média, 3 vezes maior que o da SPM e 4 vezes maior que o da SEPPIR. Esta última obteve o menor repasse de recursos durante quase todo o período estudado, salvo no ano de 2006, quando a SPM recebeu o montante mais baixo, de R\$ 17.052.414,00.

²⁶ Cabe ressaltar que existe uma diferença entre projeto e programa. O projeto não tem sua execução garantida, pois não necessariamente contará com recursos orçamentários próprios. Já o programa recebe recursos próprios, garantidos por lei, e não pode ser extinto por vontade do governante.

Tabela 1: Recursos Orçamentários recebidos pelo MPA, SPM e SEPPIR entre 2003 e 2008 (R\$ 1,00)

Instituição	2003	2004	2005	2006	2007	2008
MPA	12.342.000	89.071.000	75.952.114	76.253.988	113.982.394	92.571.970
SEPPIR	SI	17.252.000	14.058.109	18.430.401	18.121.100	14.641.561
SPM	24.135.000	26.192.000	17.052.414	17.383.848	24.757.394	37.136.241

Fonte: formulação própria a partir de dados obtidos no Portal do Orçamento, no site: www.senado.gov.br; e no site do Ministério do Planejamento: www.planejamento.gov.br. Legenda: SI – sem informação.

Essa variação significativa de receitas orçamentárias produz implicações importantes para o projeto participativo por meio de conferências. A primeira delas incide sobre o desenho institucional das mesmas. Como a realização dos encontros é de responsabilidade financeira da Secretaria Especial ou Ministério, estes só são organizados caso a instituição possua recursos disponíveis para serem aplicados neste sentido. Além disso, o montante disponível também importa na definição da logística da conferência – número de dias de debate, número de participantes, auxílios diversos, etc. –, sendo que pouco recurso implica em estrutura pequena e em desenho menos participativo em termos de número de delegados presentes. Deste modo, os recursos orçamentários se constituem como um determinante do desenho institucional das conferências, na medida em que tanto possibilita como impede a existência desses espaços de participação e deliberação da sociedade civil, não somente no nível federal, mas também nas esferas municipal e estadual.

Assim sendo, a baixa capacidade financeira de Secretarias Municipais e Estaduais pode impossibilitar a organização de encontros nessas esferas, uma vez que sua realização fica sob a responsabilidade, em todos os aspectos, sobretudo o financeiro, dessas instituições. Esse foi o caso da 2ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. A inexistência de recursos para a realização de Conferências municipais levou à SEPPIR a adotar uma prática participativa mais centralizada, com início nos estados; o que não havia acontecido na 1ª Conferência Nacional, que foi precedida por encontros municipais.

A segunda implicação diz respeito aos efeitos das variações no montante de recursos orçamentários recebidos sobre o processo de incorporação das deliberações aprovadas nas Conferências. Após o encontro, essas propostas podem ser transformadas em

projetos ou programas da instituição-sede. Como projeto, sua implementação depende da existência de recursos orçamentários disponíveis do total recebido pela instituição. Já os programas são políticas aprovadas na Lei Orçamentária Anual e, portanto, recebem recursos próprios para sua implementação e que são incluídos no montante total repassado para os Ministérios e Secretarias Especiais. Seja como for, o que se constata é que a variação no montante de recursos recebido afeta, em alguma medida, o desenho institucional das conferências e a capacidade inclusiva das mesmas, ora no sentido de possibilitar ora no sentido de dificultar a realização dos encontros e a incorporação das demandas neles produzidas pelo governo federal.

A 1ª Conferência Nacional de Aqüicultura e Pesca foi realizada de 25 a 27 de Novembro de 2003. Seu objetivo foi construir um Plano Estratégico de Desenvolvimento da Aqüicultura e da Pesca. No ano seguinte, foi organizada a 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, entre 15 e 17 de Julho. Este encontro buscou propor diretrizes para a formulação do I Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNM I) e avaliou as ações, até então, desenvolvidas pela SPM. Com os mesmos objetivos, o de formular um Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e avaliar a atuação da SEPPIR na promoção da igualdade racial, foi realizada a 1ª Conferência Nacional desta área de 30 de Junho a 02 de Julho de 2005.

A 2ª Conferência Nacional de cada área deu continuidade aos trabalhos iniciados no encontro anterior. No caso da Aqüicultura e Pesca, o 2º encontro aconteceu de 14 a 16 de Março de 2006 e teve como finalidade consolidar a Política Nacional de Desenvolvimento do setor e avaliar a incorporação das deliberações produzidas no 1º encontro pelo MPA²⁷. Do mesmo modo, a 2ª Conferência Nacional de Mulheres e de Igualdade Racial buscaram consolidar e avaliar a implementação do Plano Nacional da área. Estas foram realizadas de 18 a 20 de Agosto de 2007 e de 25 a 28 de Junho de 2009, respectivamente.

²⁷ O Ministério da Aqüicultura e Pesca realizou a 3ª Conferência Nacional de 30 de Setembro a 02 de Outubro de 2009, cujo tema foi: “Consolidação de uma Política de Estado para o Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura e Pesca”. Nela, os delegados avaliaram a Política Nacional de desenvolvimento do setor e acrescentaram diretrizes e ações do governo para que a Aqüicultura e Pesca se tornem políticas permanentes, ou seja, políticas de Estado.

Tabela 2: Número total aproximado de Conferências e de participantes por área

Área	Número total aproximado de Conferências	Número total aproximado de participantes
Aqüicultura e Pesca	81	60 mil
Igualdade Racial	1.400	150 mil
Mulheres	4.000	240 mil

Fonte: formulação própria a partir de dados da Secretaria Geral da Presidência da República (BRASIL (a), 2009).

Os primeiros encontros nacionais de Mulheres e de Igualdade Racial foram antecedidos por conferências municipais, enquanto o de Aqüicultura e Pesca foi precedido por conferências estaduais. Foram realizadas mais de 2.000 conferências municipais e 26 encontros estaduais de Políticas para Mulheres; mais de 1.300 encontros municipais e 26 estaduais para debater políticas de Promoção da Igualdade Racial; e 26 conferências estaduais e 1 no Distrito Federal de Aqüicultura e Pesca (Tabela 2). Este formato foi mantido para o 2º ano de encontros do tema mulheres e Aqüicultura e Pesca, mas foi alterado em relação à Igualdade Racial. As Secretarias Municipais e Estaduais às quais compete o tema mulheres realizaram outros 2 mil encontros, aproximadamente, enquanto as Secretarias Estaduais responsáveis pelos três temas organizaram 26 Conferências nos Estados e 1 no Distrito Federal. Nos dois anos de realização de conferências, portanto, foram realizados cerca de 4.000 e 1.400 encontros municipais e estaduais de Mulheres e de Igualdade Racial, respectivamente, e 54 conferências estaduais antes das duas primeiras conferências nacionais de Aqüicultura e Pesca (Tabela 2).

A prática participativa e deliberativa adotada – mais descentralizada, como nos encontros de mulheres e na 1ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, ou mais centralizada como nas conferências de aqüicultura e pesca e na 2ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial²⁸ – é o segundo aspecto que caracteriza e, por hipótese, afeta a capacidade inclusiva das conferências. A opção

²⁸ No caso da Igualdade Racial, houve uma mudança no desenho institucional entre a 1ª e a 2ª Conferência Nacional. A 1ª foi antecedida por encontros municipais e estaduais ao passo que o 2º encontro apenas por Conferências estaduais. Em entrevista realizada junto à coordenadora geral da Conferência Estadual de Minas Gerais, o principal motivo apontado para a mudança foi a incapacidade financeira de grande parte dos municípios de investir na realização do encontro. Neste contexto, optou-se por iniciar as discussões a nível estadual antes da 2ª Conferência Nacional.

por uma ou outra prática parece se justificar pelo fato de que esses encontros envolvem uma sociedade civil com história e organização distinta.

No que diz respeito à história da sociedade civil, a literatura tem apontado para uma relação positiva entre tradição associativa e capacidade de mobilização e de pressão da sociedade civil, de modo que quanto maior é a tradição associativa, maior tenderá a ser a pressão da sociedade civil para incluir suas demandas na agenda do governo. Em decorrência da maior pressão, a capacidade inclusiva das conferências que contam com a participação de uma sociedade civil de tradição tende a aumentar. Como visto na seção 1, as questões referentes às Mulheres e à Igualdade Racial foram incorporadas no Estado como fruto da luta do Movimento Feminista e do Movimento Negro, respectivamente, sobretudo das décadas de 70 e 80. Essa trajetória de participação possibilitou a formação de uma sociedade civil articulada, autônoma, experiente na luta por seus direitos, e amplamente difundida em território nacional.

Por outro lado, a área de Aqüicultura e Pesca não possui uma longa história de luta e de autonomia frente ao Estado. Até a Redemocratização, em 1985, ela esteve vinculada à SUDEPE e, com sua extinção nesse mesmo ano, esse setor passou a ser de competência do IBAMA. Em 1990, porém, a MP 150/1990 extinguiu essa atribuição e a aqüicultura e pesca deixou de ser política pública. Somente em 1998, pela MP 1450, esses setores foram reincorporados ao Estado, com a criação de um Departamento de Aqüicultura e Pesca em sua estrutura. Como decorrência, esse setor apresenta uma sociedade civil de formação ainda incipiente, menos difundida territorialmente e com capacidade de mobilização menor do que as envolvidas com as questões de gênero e étnico-raciais.

Essa distinção se reflete no número e na composição de participantes envolvidos nesses espaços nos dois anos de conferência, conforme indicado na Tabela 2. A 1ª e a 2ª Conferência de Políticas para Mulheres reuniram centenas de milhares de pessoas nas etapas municipais e estaduais, totalizando cerca de 240 mil pessoas envolvidas nos dois anos de encontros. Deste total, cerca de 4 mil delegados participaram das Conferências Nacionais, sendo que cerca de 50% deles, na média dos encontros, representavam entidades, associações e movimentos sociais da área (BRASIL (g), 2009). Semelhantemente, as duas conferências nacionais de políticas para promoção da igualdade racial contaram com a participação de mais de 140 mil pessoas no total.

Destas, 4 mil participaram dos encontros nacionais, sendo 60% delas, na média dos encontros, representantes de movimentos sociais da área (BRASIL (e), 2009). Por outro lado, a prática participativa e deliberativa mais centralizada dos encontros de Aqüicultura e Pesca impossibilitou a participação, em número tão expressivo quanto ao das áreas anteriores, da sociedade civil envolvida com esse setor. As três Conferências Nacionais da área – a 3ª realizada em 2009 – envolveram cerca de 60 mil pessoas, no total. Dos cerca de 4 mil participantes dos encontros nacionais, 50%, na média dos três, representavam associações de trabalhadores e entidades civis vinculadas ao setor (BRASIL (b), 2009).

Não obstante as contribuições da tradição associativa para a capacidade de mobilização e pressão da sociedade civil, Warren (2001) chama atenção para o fato de que o tipo de organização da sociedade civil também afeta sua capacidade de mobilização e pressão. O autor salienta que essa relação nem sempre se verifica na medida em que as associações apresentam tipo, orientação (*constitutive media*) e propósito (*purpose or constitutive goods*) distintos. Warren adverte que a capacidade inclusiva de espaços de participação e deliberação depende das características das associações que neles participam – se são voluntárias ou não, se são orientadas por valores de solidariedade e identidade ou por valores materiais, e se lutam por objetos coletivos ou setorializados.

Essa reflexão parece oferecer pistas para a análise aqui desenvolvida. As Conferências de Aqüicultura e Pesca, de um lado, e de Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial, de outro, contam com a participação de entidades e associações distintas nos termos de Warren. Nas primeiras, os participantes representam associações orientadas para valores materiais e que buscam ações pontuais, setorializadas do governo. Já os encontros de Mulheres e Igualdade Racial, por tratarem de questões de gênero e étnico-raciais, são compostos por representantes de grupos identitários e cujo objeto é coletivo. Sendo assim, o tipo de história e de organização da sociedade civil também se constitui um elemento caracterizador das conferências e que, por suposição, afeta a capacidade inclusiva desses espaços.

Em todas as conferências, a participação dos representantes da sociedade civil, ora propondo ora avaliando as propostas do governo, foi realizada em Grupos de Trabalho (GTs), mediante o debate e a votação de cada proposta. A 1ª Conferência Nacional de

Aqüicultura e Pesca foi dividida em 7 eixos temáticos, a 1ª de Políticas para Mulheres em 5 e a 1ª de Promoção da Igualdade Racial em 12. As 2ªs conferências dessas áreas seguiram a mesma linha ao debater novamente esses assuntos e ao incluir alguns outros como direito à moradia e a terra (Mulheres e Igualdade Racial) e enfrentamento da desigualdade social (Mulheres). A Tabela 4 explicita os eixos temáticos criados por área e por conferência.

Quadro 5: Eixos temáticos das Conferências Nacionais de Aqüicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial

Conferência	Aqüicultura e Pesca	Igualdade Racial	Mulheres
1ª	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participação 2. Ordenamento Pesqueiro 3. Estruturação setor 4. Estruturação Pesca 5. Políticas Sociais para setor 6. Políticas de crédito 7. Política de desenvolvimento tecnológico 8. Produção e Fome Zero 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Trabalho/Desenvolvimento 2. Educação 3. Saúde 4. Diversidade Cultural 5. Direitos Humanos e Segurança Pública 6. Comunidades Quilombolas 7. Povos Indígenas 8. Juventude 9. Mulheres 10. Política Internacional 11. Religiões 12. Fortalecimento de ONGS anti-racismo 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Enfrentamento da pobreza: 2. Superação da violência. 3. Promoção do bem-estar. 4. Efetivação dos direitos humanos. 5. Desenvolvimento de políticas de educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento.
2ª	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desenvolvimento Pesca Industrial 2. Desenvolvimento Pesca Artesanal 3. Desenvolvimento Aqüicultura 4. Apoio a Cadeia Produtiva 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Educação, 2. Cultura, 3. Controle Social, 4. Saúde, 5. Terra, 6. Segurança e Justiça, 7. Trabalho, 8. Política Nacional, 9. Política Internacional. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Autonomia/Igualdade. 2. Educação 3. Saúde 4. Enfrentamento da violência 5. Participação no poder. 6. Desenvolvimento econômico. 7. Direito moradia, terra. 8. Cultura 9. Enfrentamento racismo 10. Enfrentamento desigualdade 11. Monitoramento Plano

Fonte: formulação própria a partir de dados da Secretaria Geral da Presidência da República

O Quadro 5 revela a existência de uma relação entre o tema da política pública debatida e os assuntos discutidos nos eixos temáticos dos encontros nacionais. Tomando a

classificação de Santos e Pogrebinschi (2009) das conferências por temas de política pública e a distinção de Doimo (1995) entre reivindicações não-materiais e materiais, o que se observa é que as conferências de Aquicultura e Pesca, por representarem um setor econômico, debatem, em grande medida, assuntos propriamente econômicos; enquanto os encontros de Mulheres e de Igualdade Racial, que tratam de políticas mais identitárias, de reconhecimento²⁹, e discutem propostas de promoção política e socioeconômica desses grupos. Dos 5 eixos temáticos da 1ª Conferência Nacional de Política para Mulheres, a totalidade deles debateu questões sociais. Esse formato foi mantido no 2º encontro, quando 8 dos 11 temas tratados estavam vinculados a esse tema (Quadro 5). Somente os eixos: participação no poder, desenvolvimento econômico e monitoramento do plano não debateram propostas desse tema. Do mesmo modo, as duas Conferências Nacionais de Políticas de Promoção da Igualdade Racial discutiram, em sua maioria, assuntos sociais. No 1º encontro, dos 12 temas discutidos, 9 trataram de matérias desse tema – com exceção dos eixos: trabalho e desenvolvimento econômico, política internacional e fortalecimento de ONGs; enquanto na 2ª conferência, 6 dos 9 eixos disseram respeito a questões semelhantes. Por fim, as conferências de Aquicultura e Pesca, que lidam com uma política de tema econômico, debateram, em maior medida, essas questões. Na 1ª, foram estabelecidos 3 eixos de um total de 7 para debater o desenvolvimento do setor e, no 2º encontro, os 4 temas instituídos discutiram o desenvolvimento específico da aquicultura, da maricultura, da pesca industrial e da pesca artesanal (Quadro 5). De modo geral, portanto, o que se observa é que as conferências também se caracterizam pelo tema da política pública que debatem e pelo modo como esse tema é discutido. O tema da política se consiste, assim, em outro elemento caracterizador desses espaços.

A relação entre o tema da política pública debatida e os eixos temáticos das conferências se reflete no assunto das deliberações formuladas e avaliadas nesses espaços. Seguindo a classificação adotada por Amorim e Santos (2003) para as propostas de lei³⁰, tem-se que o assunto ou objeto das resoluções das conferências pode

²⁹ Para a discussão sobre políticas de reconhecimento e políticas redistributivas, ver, entre outros, FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or Recognition: A Political-Philosophical Exchange**. Verso, 2003.

³⁰ A classificação de resoluções segundo critérios estabelecidos para a análise de propostas de lei, como projetos de leis, de emendas constitucionais, entre outros, se aplica na medida em que as resoluções

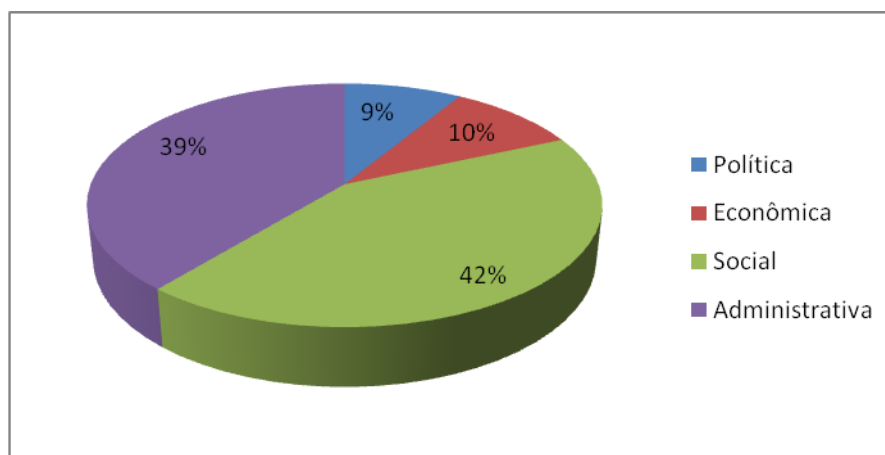
ser econômico, social, administrativo, político, honorífico, cultural-científico-tecnológico ou ecológico. Propostas econômicas são aquelas que demandam investimento, financiamento, ampliação do crédito, criação de incentivos fiscais, entre outros; as sociais tematizam sobre reconhecimento, educação, saúde, emprego, renda, moradia, cultura, segurança, etc.; as deliberações administrativas são as que tratam da criação de instâncias e visam implementar, garantir, fortalecer e realizar ações diversas; as propostas políticas versam sobre a criação e modificação de leis; e as honoríficas, cultural-científico-tecnológicas e ecológicas dizem respeito a homenagens, cultura, tecnologia e meio ambiente, respectivamente. Neste trabalho, pelo caráter residual dessas últimas, optou-se por classificá-las como propostas sociais também.

Sendo assim, nos eixos temáticos que discutem um assunto propriamente social, os delegados tendem a debater propostas que, em maior medida, apresentem esse caráter. Do mesmo modo, se o GT trata de desenvolvimento do setor, o que se observa é a proposição, em grande medida, de propostas econômicas como ampliação de crédito e de investimento no setor.

A existência dessa relação pode ser verificada pelo Gráfico 4. Dos 25 eixos temáticos discutidos nas 1^{as} Conferências Nacionais analisadas, 15 deles ou 60% debateram temas de caráter social ao passo que 4 (16%) discutiram temas de cunho econômico, 4 (16%) de cunho administrativo e 2 (8%) de natureza política. A preponderância do tema social se reflete na proporção de propostas com esse caráter produzidas no primeiro encontro dessas áreas. Do total de 1.298 deliberações, 42% delas trataram de propostas de caráter social, seguido por 39% de resoluções de cunho administrativo. Por último, ficaram as propostas de caráter econômico e político com somente 10% e 9% do total, respectivamente.

finais das Conferências se constituem como deliberações da sociedade civil que são repassadas, oficialmente, para o governo para serem implementadas. Há, portanto, uma analogia com o processo legislativo, no qual as propostas de leis são encaminhadas para as comissões e para o Plenário, onde são votadas, podendo tornar-se leis ou serem rejeitadas.

Gráfico 4. Proporção das propostas da 1ª Conferência Nacional de Aqüicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial por assunto



Fonte: Relatório final da 1ª Conferência Nacional de Aqüicultura e Pesca, da 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres e da 1ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, disponível em www.presidencia.gov.br (BRASIL (c), 2009).

Na 1ª Conferência de Aqüicultura e Pesca, foram produzidas 172 deliberações, na 1ª de Políticas para Mulheres, 78, e, na 1ª Conferência de Promoção da Igualdade Racial, 1.048 resoluções (Tabela 5). Essas propostas, aprovadas por maioria simples dos delegados de cada GT e na Plenária final, foram englobadas em um único documento por uma comissão de relatoria³¹, composta por representantes da sociedade civil e do governo, e encaminhado para o Ministério ou Secretaria Especial para sua execução. É importante atentar, porém, para o fato de que, embora o Estado seja o responsável pela convocação das conferências e pelos seus financiamentos, as decisões nelas produzidas não impõem, legalmente, nenhuma responsabilidade ao Estado, na medida em que são consultivas³².

³¹ Em relação à comissão de relatoria, vale chamar atenção para a disputa política que ela envolve no ato de sua composição. Deve-se isso ao fato de que, nessas reuniões, as propostas finais das conferências das três esferas de governo são filtradas e selecionadas para compor o documento final, e esse processo nem sempre reflete as discussões nos Grupos de Trabalho. Sob esse prisma, a questão da representação da sociedade civil nesses espaços ganha centralidade. Os representantes escolhidos podem tanto agir no sentido de favorecer as demandas da sociedade civil como no sentido de prejudicá-las.

³² Somente as Conferências de Saúde, de Assistência Social e de Direitos da Criança e do adolescente, que são institucionalizadas por lei, produzem documentos finais de caráter deliberativo, cujas propostas devem ser implementadas pelo governo.

Tabela 3: Número de Resoluções aprovadas por área de política pública

Tema	Total de Resoluções Aprovadas na 1ª Conferência	Total de Resoluções Aprovadas na 2ª Conferência
Aqüicultura e Pesca	172	249
Igualdade Racial	1.048	761
Mulheres	78	199
TOTAL	1.298	1.209

Fonte: Relatório final da 1ª Conferência Nacional de Aqüicultura e Pesca, da 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres e da 1ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, disponível em www.presidencia.gov.br (BRASIL, (c), (f), (h), 2009).

As 2^{as} conferências nacionais de cada área seguiram o mesmo formato participativo adotado no primeiro encontro. A avaliação das ações do governo federal foi realizada em grupos de trabalho temáticos a partir de um documento-base com todas propostas aprovadas na conferência anterior (Tabela 3). Com este documento em mãos, os delegados analisaram se a proposta foi ou não incluída pelo governo e propuseram alterações na forma e no conteúdo das mesmas, assim como novas ações de governo. O Quadro 6 mostra o modelo de documento adotado na 1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Quadro 6: Instrumental de Trabalho baseado em propostas aprovadas na 1ª Conferência³³

NUMERO	PROPOSTA	POLÍTICA IMPLANTADA	NOVA REDAÇÃO	OBSERVAÇÃO
1	X	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não		

Fonte: Instrumental de Trabalho das 2ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

As propostas não-incorporadas, segundo deliberação da maioria simples dos delegados de cada GT, assim como as novas propostas sugeridas e aprovadas nesses espaços foram reunidas em um único documento, pela comissão de relatoria, para avaliação da plenária da conferência. Esta foi realizada no último dia do encontro e contou com a participação de todos os delegados. Na plenária, as propostas consideradas não-incluídas e que devem permanecer no Plano e as novas propostas aprovadas nos GTs foram votadas por maioria simples. As deliberações aprovadas, que incluem as novas

³³ Este modelo de instrumental de trabalho foi utilizado na II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, realizada de 23 a 25 de Maio de 2009, em Belo Horizonte. Entretanto, este modelo é padronizado, tendo sido utilizado para todas as Conferências, nos três níveis da Federação.

propostas e as resoluções do 1º encontro não-incorporadas pelo governo foram, então, reunidas em um documento e encaminhadas para a instituição sede da conferência.

Neste órgão, as propostas recebem dois tratamentos: quando são de competência exclusiva dele, as propostas aprovadas são encaminhadas ao Conselho Nacional para aprovação e, posteriormente, ao gabinete do Ministro, para autorização de sua execução. Em se tratando de propostas de competência compartilhada, o processo é distinto: estas são levadas, pelo ministro da área para reuniões interministeriais e/ou interinstitucionais com os demais órgãos responsáveis por sua execução, onde são repassadas a essas instituições. Neste caso, a implementação é mais custosa e lenta desde que depende da articulação e da coordenação de diversos órgãos públicos (PINTO, 2003)³⁴.

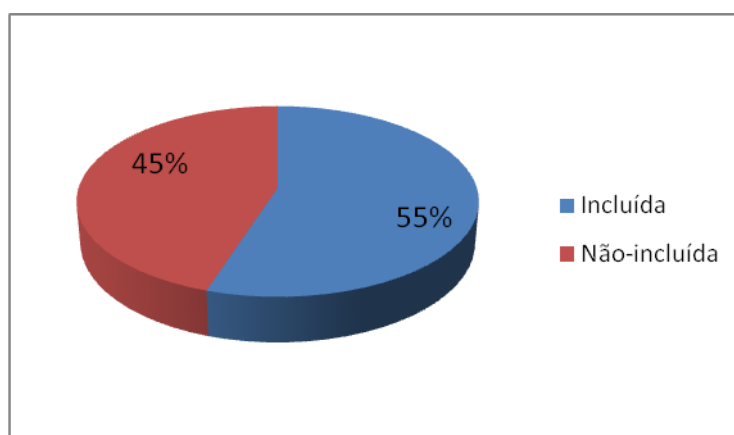
A partir das deliberações aprovadas na 1ª e na 2ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, foram construídos os bancos de dados para a análise da capacidade inclusiva desses espaços, que, como dito antes, foi medida pelo grau de incorporação das propostas neles produzidas na agenda do Ministério ou Secretaria Especial. Dessa maneira, foi criado um banco de dados para cada área com as diretrizes resultantes da 1ª e da 2ª conferência nacional. Cada proposta foi, então, avaliada pelo critério: incluída ou não-incluída, seguindo a lógica e a dinâmica deliberativa das conferências, descritas acima. Para tal, comparou-se o documento final da 2ª conferência com o da 1ª no intuito de observar quais resoluções foram incorporadas e quais não foram incorporadas pelo governo. Vale lembrar aqui que as deliberações incluídas não aparecem no documento final do 2º encontro, ao passo que as não-incluídas são encontradas em ambos. Deste modo, atribui-se valor 0 às propostas não-incorporadas e valor 1 para as incluídas entre a 1ª e a 2ª Conferência Nacional de cada área.

Desse método comparativo, foi criada a variável dependente “**capacidade inclusiva da conferência**”, para medir o grau de incorporação das demandas produzidas nas conferências nacionais pelo governo federal. Não se trata, contudo, de observar se a

³⁴ Embora cientes de que o tipo de competência da proposta – se exclusiva ou compartilhada – pode afetar a capacidade inclusiva das Conferências, optamos por não analisar essa variável na medida em que acreditamos que ela varia assim como varia o tema da política pública debatida nesses espaços, um dos elementos aqui apontados como determinantes da capacidade inclusiva das conferências.

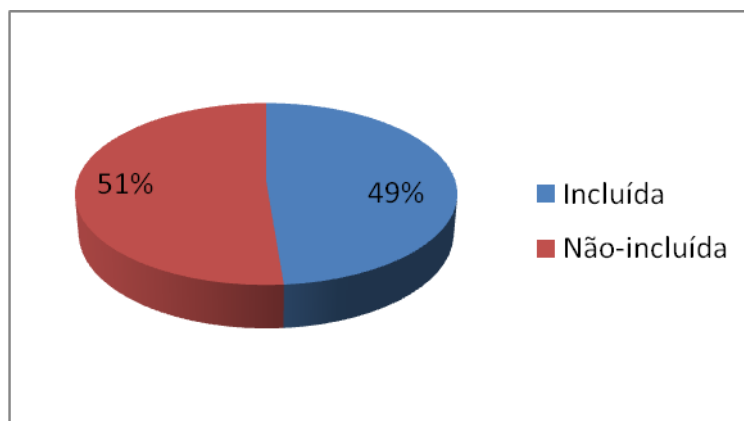
proposta foi ou não incluída; seria uma tarefa extremamente árdua tendo em vista a complexidade de implementação de cada proposta. Trata-se de analisar, a partir da avaliação dos delegados da sociedade civil e do governo, presentes nas conferências nacionais, se, e em que medida, as propostas deliberadas nesses espaços foram incorporadas à agenda política dos diversos Ministérios e Secretarias Especiais envolvidos. Pelos gráficos 5, 6 e 7, observa-se que, empiricamente, as conferências analisadas apresentam capacidade inclusiva distinta, ou seja, elas produzem graus diferentes de incorporação de suas demandas pelo governo. A Aqüicultura e a Pesca alcançou a maior proporção de deliberações incluídas na agenda do Ministério – 55% do total – comparativamente à Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial, com 45% e 43% de inclusão, respectivamente.

Gráfico 5: Capacidade inclusiva da 1ª Conferência Nacional de Aqüicultura e Pesca



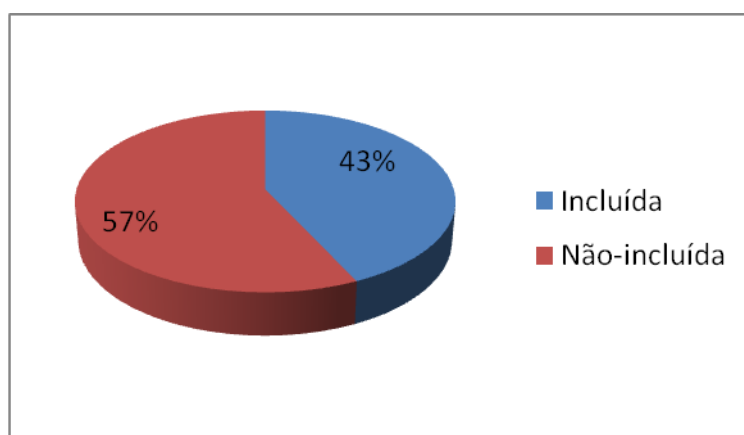
Fonte: Relatório final desta Conferência, disponível em www.presidencia.gov.br.

Gráfico 6: Capacidade inclusiva da 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres



Fonte: Relatório final desta Conferência, disponível em www.presidencia.gov.br.

Gráfico 7: Capacidade inclusiva da 1ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial



Fonte: Relatório final desta Conferência, disponível em www.presidencia.gov.br.

A diferença em termos de capacidade inclusiva das conferências resulta, a nosso ver, de variações nos elementos que caracterizam esses espaços, que foram descritos acima. Acredita-se que conferências com características distintas apresentam capacidades inclusivas diferentes, produzindo distintos graus de incorporação de suas deliberações na agenda do governo federal. Como visto anteriormente, as conferências se diferenciam em relação ao montante de recursos orçamentários recebidos pelas instituições-sede do encontro, ao tipo de organização e de história da sociedade civil nela envolvida, à prática participativa e deliberativa adotada, ao tema da política pública

nelas debatida e ao assunto das propostas nelas aprovadas. Os recursos orçamentários afetam o desenho institucional das conferências e parecem impactar sua capacidade inclusiva. O tipo de organização e de história da sociedade civil parece influenciar a prática participativa e deliberativa adotada nos encontros – mais descentralizada, com início nos municípios, ou mais centralizada, com origem nos estados. E, o tema da política pública debatida parece se refletir no assunto das propostas produzidas nesses espaços, de modo que uma política pública de tema social tende a gerar uma proporção maior de propostas de cunho social, em detrimento de deliberações de outros assuntos.

Essas variáveis e seu comportamento em relação às Conferências Nacionais de Aquicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial são apresentadas no Quadro 7.

Quadro 7: Características da 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

Características	Aqüicultura e Pesca	Igualdade Racial	Mulheres
Recursos Orçamentários (média de 2003 a 2008)	68% do total	13% do total	19% do total
História e organização da Sociedade Civil	Origem e base em associações de trabalhadores	Origem e base em movimentos sociais	Origem e base em movimentos sociais
Prática participativa e deliberativa	Centralizada	Descentralizada (2º encontro: centralizado)	Descentralizada
Tema da Política Pública	Econômica	Minorias (Social)	Minorias (Social)
Caráter das Propostas	Predominantemente econômico e administrativo	Predominantemente social	Predominantemente social

O Quadro 7 mostra em que medida esses elementos, que caracterizam as Conferências, variam para cada área analisada. Como pode ser visto, o Ministério da Pesca e Aquicultura recebeu o maior montante de recursos orçamentários entre 2003 e 2008, o que corresponde a 69% da média total repassada para as três instituições. No que diz respeito ao tipo de história e de organização da sociedade civil envolvida nos encontros, o que se observa é que os espaços de discussão e deliberação de políticas para mulheres

e de promoção da igualdade racial contam com a participação de uma sociedade civil com origem e base em movimentos sociais, ao passo que as Conferências de Aqüicultura e Pesca são compostas, sobretudo, por representantes de associações de trabalhadores e de movimentos populares. Em relação à prática participativa e deliberativa adotada, a 1ª Conferência de Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial adotaram um modelo mais descentralizado, com início nos municípios, enquanto que as Conferências de Aqüicultura e Pesca têm assumido uma prática mais centralizada, com origem nos estados. Enfim, quanto ao tema da política pública debatida e ao assunto das propostas aprovadas nesses espaços, verifica-se que as Conferências de Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial tratam do tema de minorias e, portanto, a maior proporção das propostas aprovadas nesses espaços é social. Já as Conferências de Aqüicultura e Pesca, por debaterem um tema propriamente econômico, apresentaram maior parcela de deliberações com esse assunto, salvo no 1º encontro, cujo objetivo principal era a estruturação desses setores, o que levou à formulação de um número expressivo de propostas de cunho administrativo.

Resta saber, então, se e em que medida essas variáveis impactam a capacidade inclusiva das conferências. Este é o objetivo do próximo capítulo no qual a relação entre esses elementos e a capacidade inclusiva das conferências é analisada e testada estatisticamente, e no qual se busca avaliar se, e em que medida, é possível falar de um modelo geral de análise para a capacidade inclusiva desses espaços públicos de participação e deliberação.

Capítulo 4: Participação, deliberação e Conferências Públicas Nacionais: aferindo os determinantes da capacidade inclusiva dos espaços participativos e deliberativos.

No capítulo anterior, vimos que as Conferências Públicas, realizadas nas três esferas de governo, caracterizam-se a partir de práticas distintas no que diz respeito aos temas debatidos; às datas de realização dos encontros; aos recursos orçamentários recebidos pela instituição-sede do encontro e disponíveis para sua realização; às etapas dos encontros – aqui denominada prática participativa e deliberativa; ao tipo de história e de organização da sociedade civil nelas envolvida; à composição da representação da sociedade civil e do governo nesses espaços; e às orientações gerais para formulação e encaminhamento das propostas nelas aprovadas.

Em relação ao tema da política pública debatida nas conferências, vimos que as deliberações aprovadas refletiam diretamente o tema debatido no encontro. Isso foi constatado pela predominância da discussão e da deliberação de propostas sociais, conforme a distribuição temática das Conferências estudadas: a de Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial debatem temas tipicamente sociais e a de Aquicultura e Pesca, tema propriamente econômico. Como mostrado, dos 25 eixos temáticos discutidos nas 1ª Conferências Nacionais analisadas, 15 deles (60%) debateram temas de caráter social ao passo que 4 (16%) discutiram temas de cunho econômico, 4 (16%) de cunho administrativo e 2 (8%) de natureza política. Como decorrência, do total de 1.298 deliberações, 42% delas tratavam de questões sociais, seguido por 39% de resoluções de cunho administrativo. Por último, ficaram as propostas econômicas e políticas com somente 10% e 9% do total, respectivamente.

Quanto aos recursos orçamentários recebidos pelas instituições-sede das conferências analisadas, observou-se que, entre 2003 e 2008, o MPA recebeu o maior montante de recursos orçamentários (69% do total), sendo este, em média, 3 vezes maior que o da SPM (18%) e 4 vezes maior que o da SEPIR (13%). Esta última obteve o menor repasse de recursos durante quase todo o período estudado, salvo no ano de 2006, quando a SPM recebeu o montante mais baixo, de R\$ 17.052.414,00 (Tabela 2; p.76).

Por fim, no que diz respeito à história e à organização da sociedade civil, mostramos que as conferências de políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial contam com a participação de uma sociedade civil com tradição associativa e de luta por meio de movimentos sociais – Movimento Feminista e Movimento Negro, respectivamente –, enquanto o setor de Aqüicultura e a Pesca, recentemente (re)incorporado à estrutura do Estado, é formado por uma rede de entidades e associações de base profissional, numericamente menor e mais concentrada territorialmente, em comparação com as áreas anteriores. Isso foi constatado pela composição da representação nas conferências nacionais. Dos 4 mil delegados nos dois encontros nacionais de políticas para mulheres, 50% eram representantes de movimentos sociais e entidades civis (BRASIL (g), 2009). Semelhantemente, dos 4 mil delegados nas duas conferências de políticas de promoção da igualdade racial, 60% deles representavam algum movimento social ou entidade civil (BRASIL (e), 2009). Por outro lado, dos 4 mil participantes nos três encontros nacionais de Aqüicultura e Pesca, cerca de 50% deles, em média, representavam associações de trabalhadores e entidades civis vinculadas ao setor (BRASIL (b), 2009). Como apontou Warren (2001), essa diferença em termos de composição da sociedade civil impacta, de modo distinto, a capacidade inclusiva de espaços de participação e deliberação.

Além disso, como mostrado no capítulo anterior, o tipo de organização da sociedade civil se refletiu na prática participativa e deliberativa adotada para essas Conferências pela SPM, SEPPIR e MPA. As duas primeiras optaram por uma dinâmica descentralizada, com origem nos municípios e que possibilitou a participação de um número expressivo de representantes desses grupos. Foram realizadas mais de 2.000 conferências municipais, 26 conferências estaduais e 1 no Distrito Federal antes da 1ª e da 2ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres e cerca de 1.400 conferências municipais, 26 conferências estaduais e 1 no Distrito Federal antes da 1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Como decorrência, centenas de milhares de pessoas envolveram-se nesses encontros para debater e deliberar políticas para essas áreas, totalizando, nos dois anos de encontros, cerca de 240 mil pessoas nas conferências de políticas para mulheres e mais de 200 mil pessoas nas conferências de igualdade racial. O MPA, por outro lado, adotou uma prática mais centralizada, com origem nos estados. Por conseqüência, a Aqüicultura e Pesca contou com um número menor de encontros e de participantes neles. As três conferências nacionais da área

foram precedidas por 26 conferências estaduais e 1 no Distrito Federal, totalizando 81 conferências, e envolveram cerca de 60 mil pessoas.

Tendo em vista que as conferências apresentam características distintas, no que concerne aos elementos descritos acima, nossa hipótese é de que conferências distintas possuem capacidades inclusivas distintas e, portanto, conferências com características diferentes apresentam graus diferentes de incorporação de suas propostas na agenda do governo federal. Essa suposição se justifica na medida em que se constatou que as conferências analisadas apresentam capacidades inclusivas diferenciadas – a 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca teve 55% de suas propostas incorporadas na agenda do governo (Gráfico 5; p.87) enquanto que a 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (Gráfico 6; p.88) e a 1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Gráfico 7; p.88) apresentaram, respectivamente, 49% e 43% de capacidade inclusiva.

Sendo assim, este capítulo busca investigar se, e em que medida, (1) o montante de recursos orçamentários recebidos pela instituição, (2) a prática participativa e deliberativa adotada e o tipo de história e de organização da sociedade civil, e (3) o tema da política pública debatida e o tipo das propostas aprovadas no encontro afetam a capacidade inclusiva das conferências nacionais aqui analisadas.

Para tal, o capítulo encontra-se dividido em quatro seções. Na primeira, analisamos a variável: *recursos orçamentários* no intuito de mostrar a relação que se estabelece entre ela e a capacidade inclusiva das conferências. Na seção 2, examinamos se, e em que medida, a prática participativa e deliberativa adotada e o tipo de história e de organização da sociedade civil impactam a incorporação das propostas aprovadas nas conferências. Em seguida, mostramos o que foi incorporado em cada conferência e testamos se, e em que medida, o tipo das propostas afeta a capacidade inclusiva desses espaços. Na última seção, avaliamos, através de modelo *logit*, se, e em que medida, é possível falar de um modelo analítico geral para a capacidade inclusiva das conferências a partir desses fatores.

4.1. Recursos orçamentários e capacidade inclusiva das Conferências de Aquicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

No capítulo anterior, descrevemos como o montante de recursos orçamentários repassados pela Casa Civil para a SPM, a SEPIIR e o MPA podem afetar a realização de Conferências e a incorporação das resoluções desses espaços na agenda do governo federal. Nesta seção, apresentamos e analisamos, empiricamente, como, e em que medida, se dá a relação entre recursos orçamentários e capacidade inclusiva das conferências nacionais. O período analisado vai de 2003 a 2008, compreendendo todos os anos entre a 1ª e a 2ª Conferência Nacional das três áreas estudadas.

A Tabela 4 apresenta a média de recursos orçamentários recebidos pelo MPA, pela SPM e pela SEPIIR para custeio da máquina administrativa e execução de seus projetos e programas entre os dois encontros nacionais.

Tabela 4: Média de recursos orçamentários repassados pela Casa Civil para o MPA, a SEPIIR e a SPM entre a 1ª e a 2ª Conferência Nacional (R\$ 1,00)

Instituição	Média de recursos recebidos por cada instituição	Média de recursos recebidos pelas três instituições	% total de recursos recebidos por cada instituição
MPA	R\$ 63.404.775,50	R\$ 97.030.718,50	69%
SEPIIR	R\$ 16.312.792,75	R\$ 130.085.383,50	13%
SPM	R\$ 21.346.414,00	R\$ 127.126.690,50	18%

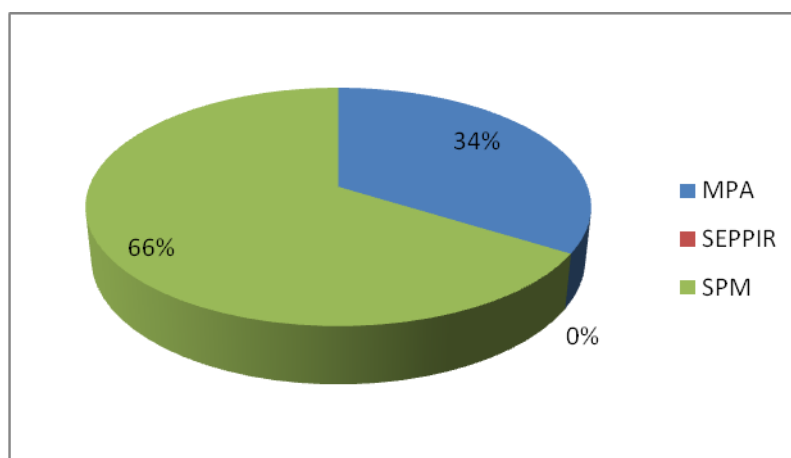
Fonte: formulação própria a partir de dados obtidos no Portal do Orçamento, no site: www.senado.gov.br; e no site do Ministério do Planejamento: www.planejamento.gov.br.

Por ela, observa-se que, entre 2003 e 2006, o MPA recebeu 69% dos recursos orçamentários repassados para os três órgãos analisados. Já a SPM obteve 18% do total do orçamento repassado pela Casa Civil ao MPA, à SEPIIR e a ela entre 2004 e 2007. Por fim, a SEPIIR recebeu somente 13% do total de recursos no período entre as duas conferências nacionais da área, realizadas em 2005 e em 2009.

Esse quadro geral esconde, porém, variações importantes no repasse anual dos recursos orçamentários para essas instituições. Os gráficos 8, 9, 10 e 11 mostram a proporção do orçamento total repassado para cada órgão, por ano. Como pode ser observado, em

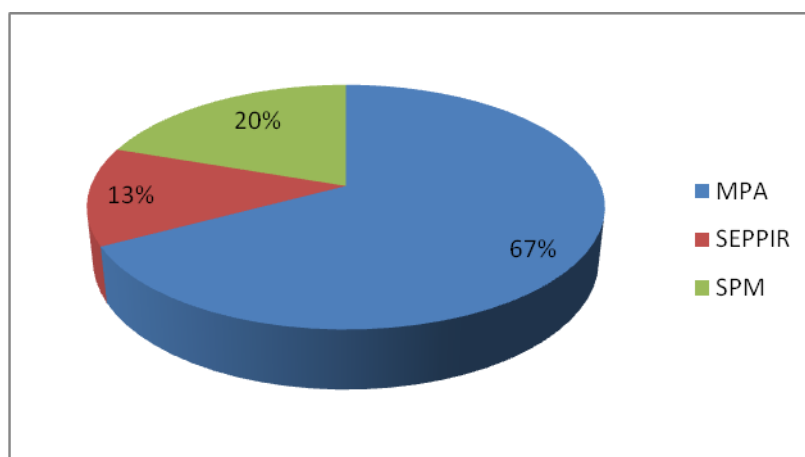
2003, a SPM obteve 66% ao passo que o MPA ficou com 34% desses recursos. A partir de 2004, contudo, houve uma redistribuição muito significativa do orçamento e, como decorrência, o MPA passou a receber o maior montante dentre os três órgãos. Em 2004, este Ministério recebeu 67%, enquanto a SEPPIR ficou com 13% e a SPM com 20%. Já em 2005, o MPA obteve 71% dos recursos, enquanto a SEPPIR e a SPM obtiveram 13% e 16% respectivamente.

Gráfico 8: Proporção do orçamento total repassado para o MPA, SEPPIR e SPM em 2003



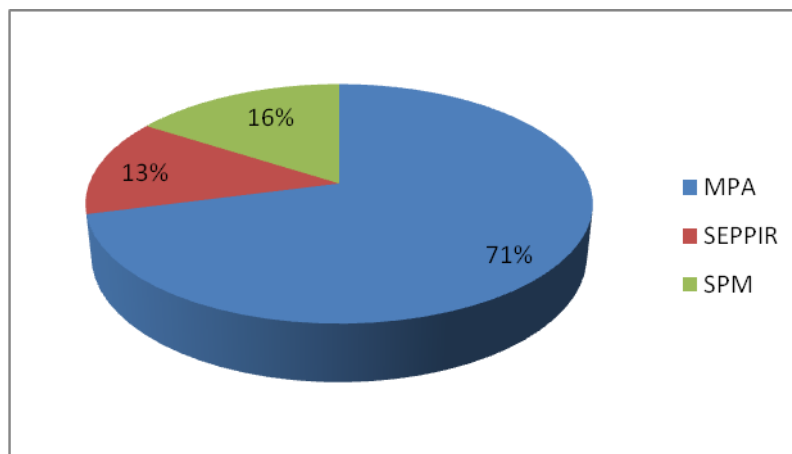
Fonte: formulação própria a partir de dados do Portal do Orçamento em www.senado.gov.br

Gráfico 9: Proporção do orçamento total repassado para o MPA, SEPPIR e SPM em 2004



Fonte: formulação própria a partir de dados do Portal do Orçamento em www.senado.gov.br

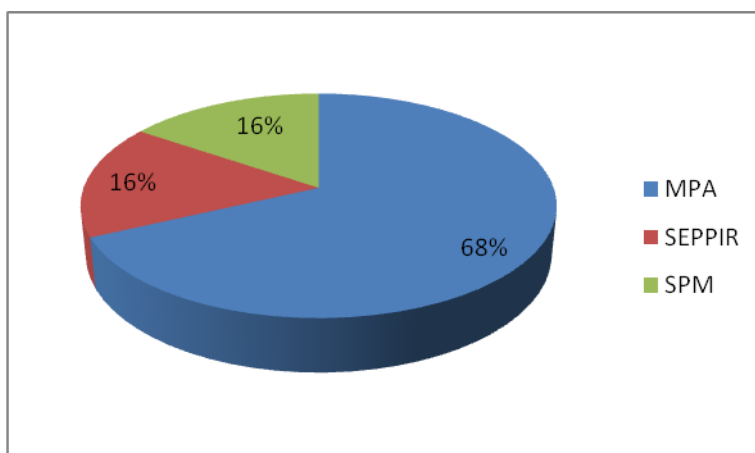
Gráfico 10: Proporção do orçamento total repassado para o MPA, SEPPIR e SPM em 2005



Fonte: formulação própria a partir de dados do Portal do Orçamento em www.senado.gov.br

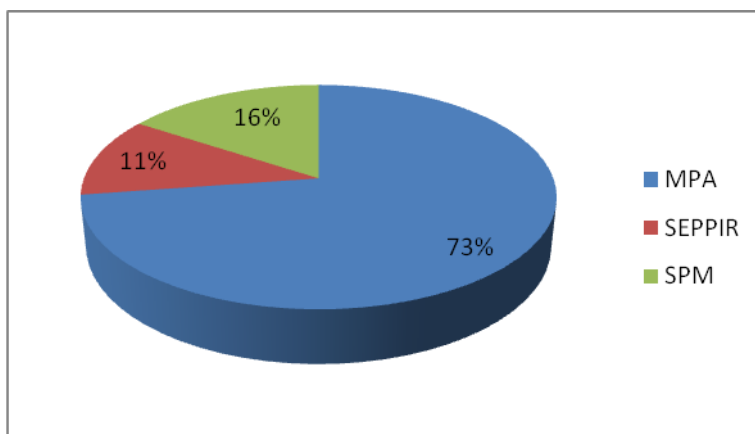
De 2006 a 2008, a distribuição seguiu padrão semelhante. Em 2006, o MPA recebeu 68% dos recursos e a SEPPIR e a SPM, 16% (Gráfico 11). No ano seguinte, o Ministério da Pesca e Aquicultura conseguiu mais 5%, alcançado 73% do orçamento total, enquanto a SEPPIR perdeu 5%, conforme mostra o gráfico 12. Em 2008, por outro lado, o MPA assistiu a uma queda expressiva do seu orçamento que, representou 9% do orçamento total. A SEPPIR também perdeu 1% do total, enquanto que a SPM ganhou 10%, passando de 16 para 26% de participação no orçamento total (Gráfico 13).

Gráfico 11: Proporção do orçamento total repassado para o MPA, SEPPIR e SPM em 2006



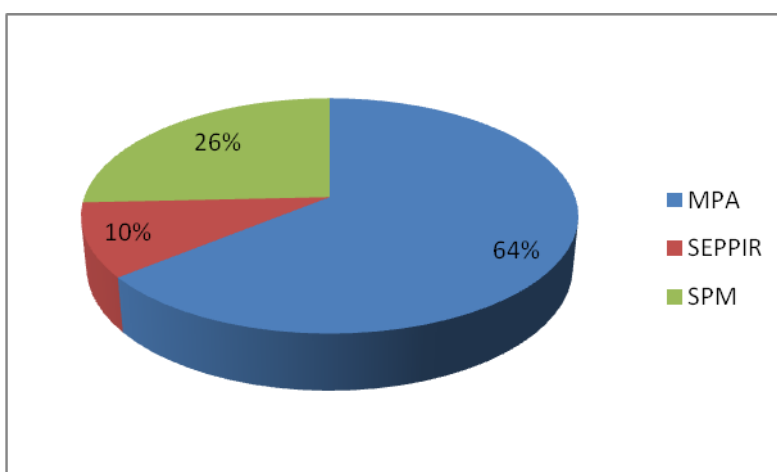
Fonte: formulação própria a partir de dados do Portal do Orçamento em www.senado.gov.br

Gráfico 12: Proporção do orçamento total repassado para o MPA, SEPPIR e SPM em 2007



Fonte: formulação própria a partir de dados do Portal do Orçamento em www.senado.gov.br

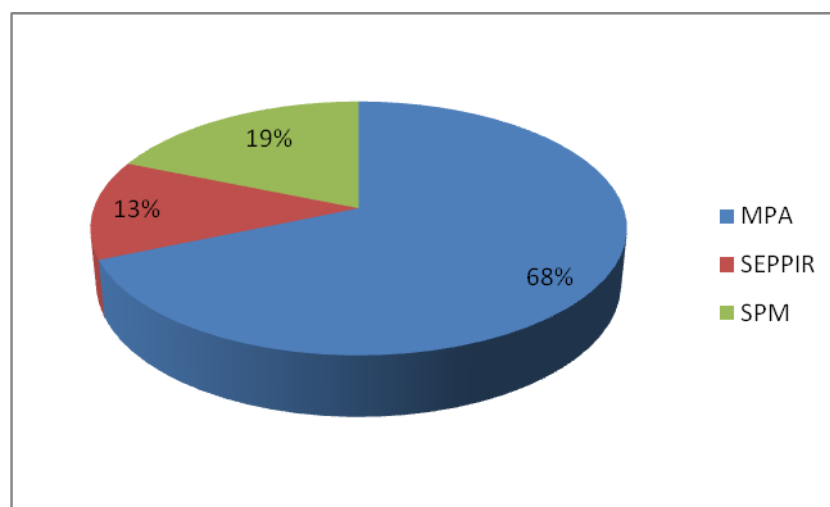
Gráfico 13: Proporção do orçamento total repassado para o MPA, SEPPIR e SPM em 2008



Fonte: formulação própria a partir de dados do Portal do Orçamento em www.senado.gov.br

Durante todo o período, portanto, o que se verifica é que 68% do orçamento repassado às três instituições pela Casa Civil foram destinados ao Ministério da Pesca e Aquicultura, enquanto que os 32% restantes foram divididos entre a SEPPIR e a SPM, sendo que 59% desse montante, que corresponde a 19% do total geral, foi repassado para a SPM e 41% - 13% do total geral – para a SEPPIR, conforme mostra o Gráfico 14.

Gráfico 14: Proporção do Orçamento Total repassado para a SPM, a SEPPIR e o MPA entre 2003 e 2008



Fonte: formulação própria a partir de dados do Portal do Orçamento em www.senado.gov.br

Deste total, parcela significativa de recursos foi repassada para a implementação dos programas dessas instituições que receberam rubrica na Lei Orçamentária Anual (LOA). Como visto no capítulo anterior, a inclusão de programas na LOA garante o repasse de recursos para a execução dos mesmos, o que vem a acrescentar no montante total recebido pela instituição por ano. As Tabelas 5 e 6 apresentam o número de programas enviados e incluídos³⁵ na LOA, por instituição, por ano.

³⁵ Os programas enviados e incluídos do **MPA** foram: programa para desenvolvimento da pesca, para desenvolvimento da aqüicultura, recursos pesqueiros (incluído) e recursos do mar (incluído), em 2003; programa de desenvolvimento da pesca e aqüicultura (incluído) em 2004; no ano seguinte, desenvolvimento sustentável da Pesca (incluído), aqüicultura e pesca do Brasil; em 2006 e em 2007, desenvolvimento sustentável da pesca (incluído nos dois anos), desenvolvimento sustentável da aqüicultura, aqüicultura e pesca do Brasil (incluído em 2006) e desenvolvimento da pesca; desenvolvimento sustentável da pesca (incluído), desenvolvimento sustentável da aqüicultura (incluído), aqüicultura e pesca do Brasil e recursos pesqueiros (incluído) em 2008.

Os programas enviados e incluídos da **SPM** foram: saúde da mulher e combate à violência contra a mulher (incluído), em 2003; no ano seguinte, atenção integral à saúde da mulher, saúde da mulher e combate à violência contra a mulher (incluído); em 2005, atenção integral à saúde da mulher (incluído), saúde da mulher e combate à violência contra a mulher (incluído); no ano seguinte, atenção integral à saúde da mulher, saúde da mulher e combate à violência contra a mulher (incluído) e igualdade de gênero nas relações do trabalho (incluído); em 2007, atenção integral à saúde da mulher, saúde da mulher, combate à violência contra a mulher (incluído), gestão da política de gênero (incluído), igualdade de gênero nas relações do trabalho (incluído) e cidadania e efetivação dos direitos das mulheres; atenção integral à saúde da mulher, combate à violência contra a mulher (incluído), e cidadania e efetivação dos direitos das mulheres (incluído) em 2008.

Os programas enviados e incluídos da **SEPPIR** foram: em 2003, cultura afro-brasileira, atenção à saúde indígena e erradicação da escravidão; em 2004, cultura afro-brasileira (incluído) e programa de

Tabela 5: Número de Programas enviados para LOA por instituição

Instituição	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
MPA	4	1	2	4	4	4	19
SEPPIR	3	2	3	3	4	4	19
SPM	2	3	3	4	6	3	21

Fonte: formulação própria a partir de dados do site: http://www.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado

Tabela 6: Número de Programas com rubrica na LOA por instituição

Instituição	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
MPA	2	1	1	2	1	3	10
SEPPIR	0	1	3	2	3	3	12
SPM	1	1	2	2	3	2	12

Fonte: formulação própria a partir de dados do site: http://www.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado.

A leitura comparada dessas tabelas revela a dificuldade do MPA, da SEPPIR e da SPM em incluir todos os seus programas na agenda política do Executivo Federal. Por outro lado, os dados mostram que as três instituições enviaram um número total de programas muito próximo (Tabela 5), e conseguiram rubrica para, pelo menos, 50% deles (Tabela 6). No caso do Ministério da Pesca e Aquicultura, dos 19 programas enviados, 10 deles foram incluídos na LOA, o que corresponde a 53% do total. Já a SEPPIR conseguiu que 12 dos 19 programas encaminhados fossem incorporados, o que equivale a 63% de inclusão. Somente em 2003, esta secretaria não conseguiu incluir programas na LOA. Por fim, a SPM obteve rubrica orçamentária para 11 dos 21 programas pretendidos, ou seja, 52% de inclusão. Em linhas gerais, portanto, o que se observa é que o MPA e a SPM foram as instituições com menos programas incluídos ao passo que a SEPPIR foi a Secretaria Especial mais bem sucedida nesse sentido dentre as três analisadas.

promoção da igualdade racial; no ano seguinte, cultura afro-brasileira (incluído), gestão da política de promoção da igualdade racial (incluído) e Brasil Quilombola (incluído); em 2006, Brasil Quilombola, gestão da política de igualdade racial (incluído), cultura afro-brasileira (incluído); em 2007, Brasil Quilombola (incluído), gestão da política de igualdade racial (incluído), cultura afro-brasileira (incluído) e promoção de políticas afirmativas para igualdade racial; Brasil Quilombola (incluído), gestão da política de igualdade racial, cultura afro-brasileira (incluído) e promoção de políticas afirmativas para igualdade racial (incluído) em 2008.

O sucesso na incorporação de programas na LOA não implica, porém, que a instituição receberá o maior montante de recursos orçamentários. Como visto, embora a SEPPIR tenha conseguido incluir um número maior de programas na LOA, ela também foi a instituição que menos recebeu recursos da Casa Civil, no total, entre 2003 e 2008 (Tabela 4). Neste sentido, a Tabela 7 é bastante elucidativa ao mostrar o total de recursos orçamentários repassados para a execução desses programas por instituição neste período.

Tabela 7: Recursos recebidos para execução de programas por instituição (R\$ 1,00)

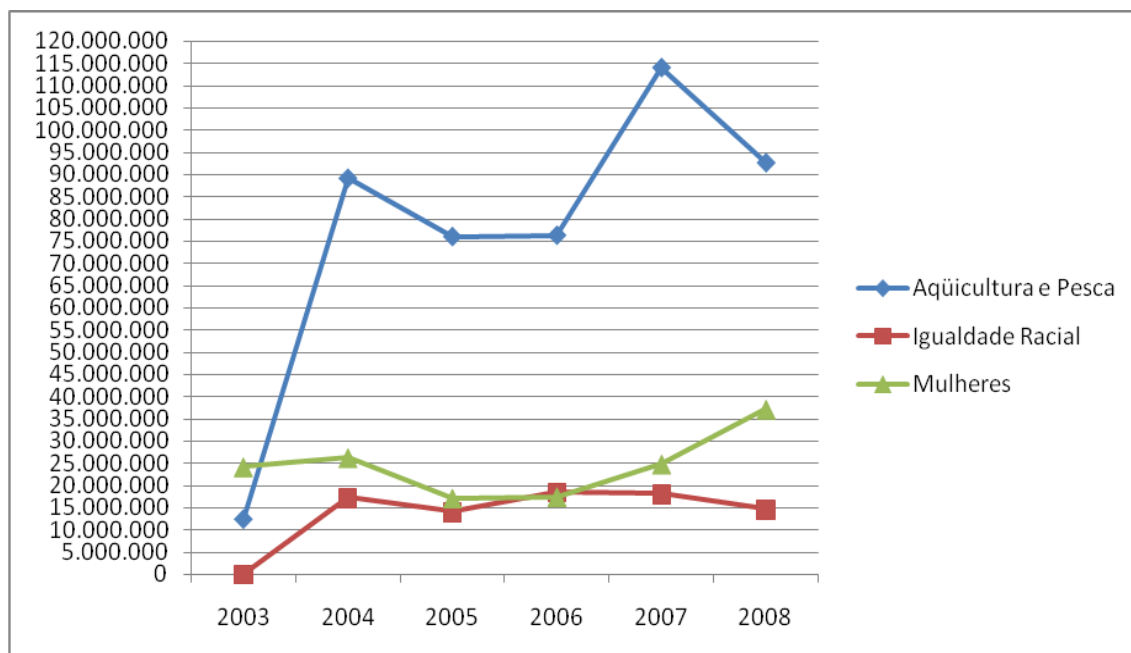
Instituição	2003	2004	2005	2006	2007	2008
MPA	8.992.231	32.421.951	3.232.151	2.176.276	1.220.487	57.435.875
SEPPIR	0	6.371.822	14.058.109	9.619.975	12.098.242	10.088.079
SPM	8.555.334	5.489.346	8.119.990	9.939.229	19.901.265	30.766.417

Fonte: formulação própria a partir de dados do site http://www.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado

Em 2003, a SPM aprovou 1 programa na LOA e conseguiu praticamente a mesma quantia que o MPA, que teve dois programas incluídos. No ano seguinte, apesar de as três instituições terem conseguido aprovar 1 único programa, o MPA recebeu 5 vezes mais recursos que a SEPPIR e 6 vezes mais que a SPM. Em 2006, a situação modificou-se novamente: a SEPPIR, com 3 programas aprovados, obteve o maior montante de recursos – R\$ 14 milhões aproximadamente. Semelhantemente, no ano seguinte, a SEPPIR e a SPM, com 3 programas aprovados cada, receberam o maior montante de recursos – cerca de R\$ 20 milhões e de 12 milhões, respectivamente. Não obstante, em 2008, os dois programas da SPM obtiveram o triplo de recursos que os três programas da SEPPIR, que receberam R\$ 10 milhões.

Toda essa variação no repasse dos recursos orçamentários totais, quer para custeio da máquina administrativa e de projetos, quer para programas com rubrica na LOA, parece não apresentar nenhuma relação com as conferências até o momento. Quando, porém, analisamos essas variações tendo como referência as datas de realização das conferências nacionais, o que se verifica é que as variações mais significativas desse repasse coincidem com a realização dos encontros. O Gráfico 15 chama atenção para a trajetória irregular do repasse de recursos para o MPA, a SEPPIR e a SPM.

Gráfico 15: Total de recursos orçamentários recebidos pelo MPA, SEPPIR e SPM de 2003 a 2008



Fonte: formulação própria a partir de dados do Portal do Orçamento em www.senado.gov.br

Como pode ser visto, o MPA e a SEPPIR sofreram reduções em seus orçamentos de 2004 para 2005 e de 2007 para 2008. Já a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres experimentou somente uma redução em seu orçamento, entre 2004 e 2005. Em 2003, foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca. Naquele ano, o MPA havia recebido cerca de R\$ 12 milhões (Tabela 6), sendo R\$ 9 milhões para implementação de programas aprovados na LOA (Tabela 9). No entanto, após o 1º encontro, seu orçamento subiu para R\$ 89 milhões, 7 vezes mais. No ano seguinte, o montante recebido foi reduzido em 16%, caindo para R\$ 76 milhões. Essa queda parece ter estimulado a realização da 2ª Conferência Nacional em 2006. E, mais uma vez, após o 2º encontro, o montante repassado aumentou expressivamente, de R\$ 76 milhões para cerca de R\$ 114 milhões – 33% de acréscimo. Do mesmo modo, a 3ª Conferência Nacional, realizada em 2009, sucedeu a outro ano de redução de orçamento: em 2008, o MPA recebeu R\$ 92 milhões, 23% a menos que o montante repassado no anterior.

Essa relação entre orçamento recebido e realização de Conferências também é observada no caso das políticas de promoção da igualdade racial e das políticas para mulheres. A SEPPIR organizou dois encontros nacionais, o 1º em 2005 e o outro em

2009. A 1ª Conferência foi realizada após uma queda de 21% no orçamento dessa Secretaria, que passou de R\$ 17 milhões para R\$ 14 milhões. No ano seguinte, em 2006, os recursos recebidos aumentaram 22%, 1% a mais que a redução anterior, e chegaram a R\$ 18 milhões. Esse montante foi mantido em 2007, mas, em 2008, sofreu novamente uma queda acentuada de 22%, atingindo R\$ 14 milhões. A resposta parece ter sido a realização da 2ª Conferência Nacional em 2009.

Semelhantemente, a SPM realizou, até o momento, duas conferências nacionais: a primeira em 2004 e a segunda, em 2007. Após o 1º encontro, ao contrário do esperado, o montante de recursos recebidos reduziu de R\$ 26 milhões para R\$ 17 milhões, queda de 35% do total. Esse montante foi mantido em 2006, o que parece ter estimulado a realização da 2ª Conferência Nacional no ano seguinte. Assim, em 2008, como esperado, a SPM obteve 35% a mais de recursos orçamentários, ao receber R\$ 37 milhões neste ano.

A variação significativa do montante de recursos orçamentários recebidos pelo Ministério da Pesca e Aquicultura, pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres parece apresentar, portanto, uma dupla relação com a realização de conferências: a primeira é que reduções no orçamento recebido tendem a estimular a organização desses espaços e a segunda, que a realização de conferências tende a gerar aumento no orçamento repassado no ano seguinte ao encontro.

Resta saber, então, se, e em que medida, os recursos recebidos pós-conferência impactam o grau de incorporação das propostas deliberadas nesses espaços. O Modelo utilizado foi o logístico binomial (*logit*), desde que a variável dependente *capacidade inclusiva* é binária e apresenta valor 0 para propostas não-incluídas e 1 para propostas incluídas na agenda do governo federal. A variável independente: *recursos orçamentários* foi dividida em duas variáveis binárias: MPA (valor 1) e SPM (valor 1), sendo os recursos orçamentários da SEPPIR como referência para ambas as variáveis (valor 0). A análise estatística e os resultados obtidos são apresentados na Tabela 8.

Pela Tabela 8, constata-se que o recebimento de um montante de recursos orçamentários maior impacta a capacidade inclusiva da conferência. Esse efeito pode ser observado

pela coluna **Exp(B)**. Em relação aos recursos orçamentários recebidos pelo MPA, o que se verifica é um efeito de 84% ($1,840 - 1 = 0,840 \times 100 = 84\%$). Isso significa que as propostas aprovadas nos encontros sediados por esse Ministério apresentam 84% a mais de probabilidade de serem incorporadas à agenda do governo do que as propostas aprovadas nas conferências de igualdade racial, devido ao repasse de um montante maior de recursos orçamentários para essa instituição. Quanto aos recursos orçamentários recebidos pela SPM, o que se constata é um efeito de 45,7% ($1,457 - 1 = 0,457 \times 100 = 45,7\%$), ou seja, as propostas aprovadas nos encontros de mulheres apresentam 45,7% a mais de probabilidade de serem incluídas na agenda do governo federal comparativamente às deliberações das conferências nacionais de políticas de promoção da igualdade racial.

Tabela 8: Resultados do teste *logit* para montante de recursos orçamentários

		B	S.E.	Wald	df	Sig.³⁶	Exp(B)
Step 1(a)	MPA	,610	,181	11,399	1	,001	1,840
	SPM	,376	,246	2,347	1	,126	1,457
	Constant	-,376	,095	15,624	1	,000	,686

a Variable(s) entered on step 1: MPA, SPM.

De modo geral, conforme mostra a Tabela 9, o montante de recursos orçamentários recebidos pelo Ministério ou Secretaria Especial impacta a capacidade inclusiva das conferências. Isso se constata pelo resultado obtido pelo teste Chi-square e pelo nível de significância do modelo de 0,001 (coluna Sig.).

Tabela 9: Significância estatística do Modelo para recursos orçamentários

		Chi-square	DF	SIG.
Step	Step	10,496	1	,001
	Block	10,496	1	,001
	Model	10,496	1	,001

³⁶ Neste trabalho, o teste de significância estatística das variáveis não será analisado em nenhum dos modelos, desde que estamos trabalhando com o universo das propostas das conferências, e, neste caso, o teste mostra-se inadequado, desde que ele se aplica apenas para análises de amostras.

Chegamos, assim, à primeira constatação deste trabalho. Ao analisar a relação entre o montante de recursos orçamentários recebido pelo MPA, SPM e pela SEPPIR por ano e a capacidade inclusiva de suas conferências nacionais, observou-se que esta é estatisticamente significativa, o que corrobora a hipótese de que os recursos orçamentários impactam, em alguma medida, o grau de incorporação das propostas produzidas nesses espaços na agenda do governo federal.

Além disso, constatamos que as conferências parecem exercer duplo papel como espaços de interlocução entre sociedade civil e governo, quais sejam, (1) o de externalizar o desconforto dos participantes da conferência, tanto os representantes do governo como os representantes da sociedade civil, em relação ao orçamento recebido; e (2) o de pressionar pelo aumento dos recursos através da mobilização da sociedade civil e de partes do governo, presentes na conferência nacional.

Diante destas conclusões, passamos para a análise de outros dois fatores que caracterizam as conferências e, a nosso ver, também afetam sua capacidade inclusiva: a prática participativa e deliberativa adotada e o tipo de história e de organização da sociedade civil envolvida. Na próxima seção, portanto, testamos a relação entre esses aspectos e a capacidade inclusiva das conferências para avaliar se, e em que medida, (1) a adoção de uma prática mais centralizada ou mais descentralizada, e (2) o tipo de história e de organização da sociedade civil presente no encontro impactam a capacidade inclusiva desses espaços.

4.2. Tipo de história e de organização da sociedade civil, prática participativa e deliberativa e capacidade inclusiva das Conferências de Aqüicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

No capítulo anterior, descrevemos como o tipo de história e de organização da sociedade civil impacta a capacidade de mobilização e de pressão desses grupos por inclusão política. Vimos que quanto maior é a tradição associativa, maior tenderá a ser a capacidade de mobilização e de pressão da sociedade civil para incluir suas demandas na agenda do governo. Mostramos ainda que o tipo de organização da sociedade civil, dado pelas características das associações que a compõe, também afeta sua capacidade de mobilização e de pressão (WARREN, 2001).

Além disso, apontamos que o tipo de história e de organização da sociedade civil tende a influenciar a prática participativa e deliberativa adotada na conferência. As três conferências nacionais de aqüicultura e pesca reuniram, ao todo, 60 mil pessoas (Tabela 2, p.78) e foram organizadas inicialmente no nível estadual. Já as duas conferências de políticas para mulheres e de políticas de promoção da igualdade racial contaram com a participação de 240 e 140 mil pessoas (Tabela 2, p.78), respectivamente, e foram realizadas primeiramente nos municípios (a 2ª Conferência Nacional de Igualdade Racial, porém, iniciou-se nos estados).

Mediante essas diferenças, buscou-se, a partir do modelo *logit*, testar se, e em que medida, a prática participativa e deliberativa adotada impacta a capacidade inclusiva das conferências. A variável dependente *capacidade inclusiva* assumiu novamente valor 0 para propostas não-incluídas e valor 1 para propostas incluídas na agenda do governo federal, enquanto a variável independente: *prática participativa e deliberativa* (*PRATPART*) assumiu valor 0 para a prática descentralizada, com origem nos municípios, e valor 1 para prática mais centralizada, com origem nos estados. Os resultados são mostrados na Tabela 10.

Tabela 10: Resultados do teste *logit* para prática participativa e deliberativa

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1(a)	PRATPART	,554	,177	9,826	1	,002	1,740
	Constant	-,320	,088	13,390	1	,000	,726

a Variable(s) entered on step 1: PRATPART.

Tabela 11: Significância estatística do Modelo para prática participativa e deliberativa

		Chi-square	DF	SIG.
Step	Step	9,909	1	,002
	Block	9,909	1	,002
	Model	9,909	1	,002

Pela Tabela 10, o que se observa é que a adoção de uma prática mais centralizada, organizada inicialmente no nível estadual, tende a aumentar a probabilidade de incorporação da proposta em 74% ($1,740 - 1 = 0,74 \times 100 = 74\%$), conforme se observa

pela coluna **Exp(B)**. Isso significa que a adoção de uma prática mais centralizada, com origem nos estados, tende a incrementar a capacidade inclusiva das conferências nacionais. Em termos gerais, conforme mostra a Tabela 11, pode-se afirmar que a prática participativa e deliberativa adotada é estatisticamente significativa para explicar o grau de incorporação das propostas aprovadas nesses espaços pós-encontro.

Além da prática participativa e deliberativa, o tipo de história e de organização da sociedade civil também parece impactar, em alguma medida, a capacidade inclusiva desses espaços. Essa suposição foi testada e os resultados são apresentados na Tabela 12. Mais uma vez, a variável dependente *capacidade inclusiva* assumiu valor 0 para propostas não-incluídas e valor 1 para propostas incluídas na agenda do governo federal, ao passo que a variável independente: *tipo de história e de organização da sociedade civil (TIPOSC)* assumiu valor 1 para as áreas que possuem uma história de autonomia e de luta por meio de movimentos sociais, como a de Mulheres e de Igualdade Racial, e valor 0 para as áreas com uma organização de base profissional, sem necessariamente possuir tradição associativa, como Aqüicultura e Pesca.

Tabela 12: Resultados do teste *logit* para história e organização da sociedade civil

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1(a)	TIPOSC	-,554	,177	9,826	1	,002	,575
	Constant	,234	,154	2,315	1	,128	1,263

a Variable(s) entered on step 1: CAPMOB.

Tabela 13: Significância estatística do Modelo para história e organização da sociedade civil

		Chi-square	DF	SIG.
Step	Step	9,909	1	,002
	Block	9,909	1	,002
	Model	9,909	1	,002

Pela Tabela 12, constata-se um efeito percentual negativo de 42,5% ($0,575 - 1 = - 0,425$ x 100 = - 42,5), o que indica que a origem da sociedade civil em movimentos sociais implica em redução de 42,5% na probabilidade de cada proposta ser incluída na agenda do governo federal. O modelo é estatisticamente significativo, conforme se observa pela

coluna **Sig.** da Tabela 13, o que significa que o tipo de história e de organização da sociedade civil impacta a capacidade inclusiva das conferências, de modo que as conferências que contam com a participação de uma sociedade civil com longa história de autonomia e de luta por movimentos sociais tende a apresentar uma capacidade inclusiva menor do que os encontros que contam com a presença de uma sociedade civil de base profissional e que, não necessariamente, possui tradição associativa.

Chegamos, assim, à segunda constatação deste trabalho: o tipo de história e de organização da sociedade civil envolvida nas conferências assim como a prática participativa e deliberativa adotada impacta a capacidade inclusiva desses espaços, sendo que esta capacidade aumenta quando: (1) a conferência conta com a participação de uma sociedade civil, baseada em associações e entidades profissionais, e que, não necessariamente, possui longa história de luta e de autonomia; e (2) a prática participativa e deliberativa adotada é mais centralizada, com origem nos estados.

Na próxima seção, analisamos os dois últimos elementos que, a nosso ver, caracterizam as conferências e afetam sua capacidade inclusiva, quais sejam, o tema da política pública debatida e o tipo das propostas aprovadas nesses espaços.

4.3. Tema da política, tipo das propostas e capacidade inclusiva: o que foi incorporado na 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

O último aspecto que caracteriza as conferências nacionais é o tema da política pública nelas debatidas. Como mostrado no capítulo anterior, o tema da política tende a influenciar, em alguma medida, o assunto ou tipo das propostas sugeridas e aprovadas nesses espaços, de modo que predomine as deliberações cuja matéria seja afim ao tema, objeto da conferência. Empiricamente, isso foi constatado na medida em que 42% das propostas aprovadas nas três conferências estudadas, o que equivale a 545 propostas, diziam respeito a questões sociais (Gráfico 4, p.84), refletindo a predominância deste tema de política pública entre as áreas analisadas (Quadro 5, p.81).

Estatisticamente, essa relação entre tema da política e assunto das propostas deliberadas nos encontros nacionais também foi observada. A partir de regressão logística

multinomial³⁷, testou-se se, e em que medida, o tema da política afeta o assunto das propostas aprovadas nas Conferências. Para tanto, à variável dependente *tipo das propostas*³⁸, atribui-se valor 0, para propostas políticas, valor 1 para propostas econômicas, valor 2, para as sociais e valor 3, para as propostas administrativas; e, à variável independente *tema da política pública (TEMAPOL)*, atribui-se valor 0, para o tema econômico e valor 1, para minorias.

Tabela 14: Significância estatística do modelo para tipo das propostas

Effect	Model Fitting Criteria	Likelihood Ratio Tests		
	-2 Log Likelihood of Reduced Model	Chi-Square	df	Sig.
Intercept	32,135(a)	,000	0	.
TEMAPOL	84,145	52,010	3	,000

Como pode ser visto, a relação entre tema da política e assunto das propostas aprovadas é estatisticamente significativa. Isso se verifica, pela coluna **Sig.** da Tabela 14, que mostra que, em 100% (Sig. = 0,000) dos casos, essa interação é estatisticamente válida.

Mediante essa constatação, optamos por analisar somente a relação entre assunto das propostas e capacidade inclusiva das conferências, dado que o tipo das deliberações reflete, com precisão estatística, o tema da política pública debatida. Para facilitar a exposição, examinamos, primeiramente, o que foi incorporado após a 1ª Conferência Nacional de cada área, nas subseções 4.1.1, 4.1.2 e 4.1.3; para então analisar, na última subseção (4.1.4), se, e em que medida, o assunto das propostas impacta a capacidade inclusiva das Conferências.

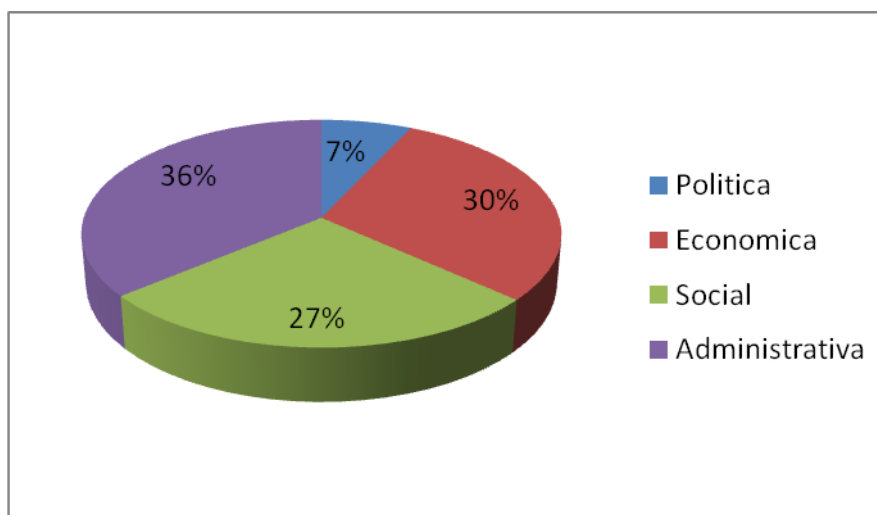
4.1.1. O que foi incorporado após a 1ª Conferência Nacional de Aqüicultura e Pesca:

³⁷ A regressão logística multinomial é a mais adequada para testar modelos cuja variável dependente é categórica e apresenta mais de duas categorias, como o caso da variável *assunto das propostas*, testada neste trabalho.

³⁸ As deliberações foram classificadas segundo os critérios adotados por Amorim e Santos (2003) em suas análises sobre as propostas de lei debatidas no Congresso Nacional, conforme explicitado nas p. 82 e 83, e no Anexo 2 (3) deste trabalho.

Como visto no capítulo anterior, 55% das propostas aprovadas na 1ª Conferência Nacional de Aqüicultura e Pesca foram incorporadas pelo governo federal entre o primeiro e o segundo encontro (Gráfico 5, p.87). O Gráfico 16 mostra a distribuição dessas propostas por tipo ou assunto.

Gráfico 16: Proporção das propostas deliberadas na 1ª Conferência Nacional de Aqüicultura e Pesca por assunto



Fonte: formulação própria a partir das resoluções aprovadas nesta conferência

O gráfico demonstra que, do universo de 172 resoluções, 36% tratam de assuntos administrativos, 30% apresentam caráter econômico, 27% debatem questões sociais e 7% possuem caráter político. Isso significa que 62 deliberações propuseram criar, organizar ou fortalecer estruturas administrativas; 51 resoluções priorizaram políticas de crédito, investimento e financiamento do setor, outras 47 propostas diziam respeito a temas como educação, saúde, trabalho e moradia, que representam questões sociais, e 12 deliberações propuseram a criação, alteração ou revogação de leis e regras. Deste modo, o que se verifica em relação à Aqüicultura e Pesca é o predomínio de propostas de caráter administrativo, voltadas para a estruturação do setor e para a criação de instâncias que dêem suporte ao seu desenvolvimento. Isso se justifica, em boa medida, pela pouca atenção destinada ao setor até o governo Lula. Como visto no capítulo anterior, o setor de Aqüicultura e Pesca ficou excluído da estrutura do Estado entre 1990 e 1998, ano em que foi reincorporado pela criação do Departamento de Aqüicultura e Pesca na estrutura do Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA). Esse

déficit institucional foi percebido pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca e pelos delegados da 1ª Conferência Nacional, que priorizaram propostas para a estruturação do setor no Plano Nacional de Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca, além das propostas econômicas, refletindo o tema da política pública debatida.

Do total de resoluções aprovadas – 96 em 172, somente as de caráter econômico apresentaram uma proporção de deliberações não-incluídas – 29 de 51 propostas – maior que a de propostas incluídas, como mostra a Tabela 15. As demais obtiveram maior grau de inclusão que de não-incorporação na agenda do governo federal, o que justifica os 55% de capacidade inclusiva desta Conferência. Dentre as 12 deliberações de cunho político, 9 delas foram incorporadas, o que equivale a 75% do total. Em relação às propostas econômicas, 29 ou 57% delas não foram incorporadas. Já as deliberações sociais e administrativas alcançaram 62% e 58% de inclusão na agenda do governo entre a 1ª e a 2ª Conferência Nacional da área.

Tabela 15: Distribuição de propostas incluídas e não-incluídas por assunto após a 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca

Capacidade Inclusiva	Política	Econômica	Social	Administrativa	Total
Não-incluída	3	29	18	26	76
Incluída	9	22	29	36	96
Total	12	51	47	62	172

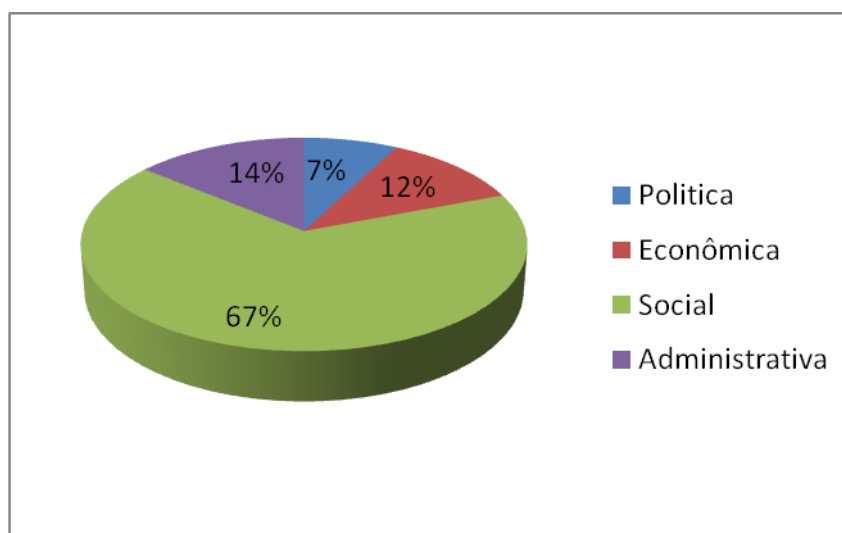
Em se tratando exclusivamente de propostas incluídas, o que se constata é que 11% delas (9 em 96) eram políticas, 23% (22 em 96) tratavam de assuntos econômicos, 30% (29 em 96) discutiam questões sociais e 38% (36 em 96) eram propostas administrativas. Em relação às propostas não-incluídas, tem-se que 4% (3 em 76) diziam respeito a questões políticas, 38% (29 em 76) eram econômicas, 24% (18 em 76) tratavam de assuntos sociais e 27% (26 em 76) eram deliberações administrativas.

Em termos gerais, portanto, constata-se que, entre a 1ª e a 2ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, as propostas administrativas foram as mais incorporadas na agenda do governo federal, seguidas das sociais, enquanto que as propostas econômicas apresentaram o menor grau de inclusão – 38% do total de propostas não-incorporadas.

4.1.2. O que foi incorporado após a 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres:

A 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres apresenta distribuição de propostas aprovadas por assunto bastante distinta da observada para a Aqüicultura e Pesca. Como mostra o Gráfico 17, esse encontro produziu 67% de propostas sociais, o que corresponde ao triplo, aproximadamente, de propostas desse tipo resultantes da 1ª Conferência Nacional de Aqüicultura e Pesca. Em contrapartida, o número de propostas econômicas e administrativas revela-se bastante inferior ao obtido neste encontro. Foram produzidas 12% de deliberações econômicas e 14% de propostas administrativas, o que corresponde ao triplo aproximado de propostas desses assuntos na conferência de políticas para mulheres em relação ao encontro de Aqüicultura e Pesca. Por fim, nesta área também, as propostas de cunho político foram as menos deliberadas, com 7% do total. Esses resultados refletem, portanto, a relação entre o tema da política pública debatida no encontro e o assunto das propostas nele produzidas, conforme visto anteriormente.

Gráfico 17: Proporção das propostas deliberadas na 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres por assunto



Fonte: formulação própria a partir das resoluções aprovadas nesta conferência

A Tabela 16 apresenta a proporção de propostas incluídas e não-incluídas por assunto na agenda do governo federal. Das 6 deliberações de caráter político, 4 foram incorporadas, o que corresponde a 67% do total. As propostas de caráter econômico, por

sua vez, alcançaram 89% de incorporação na agenda do governo federal, na medida em que 8 das 9 propostas foram incluídas. Das 52 propostas sociais, somente 18 delas – 35% - foram incorporadas, o que representa o menor grau de incorporação do total. Por fim, as deliberações administrativas apresentaram 73% de inclusão na agenda do governo federal.

Tabela 16: Distribuição de propostas incluídas e não-incluídas por assunto após a 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres

Capacidade Inclusiva	Política	Econômica	Social	Administrativa	Total
Não-incluída	2	1	34	3	40
Incluída	4	8	18	8	38
Total	6	9	52	11	78

Por outro lado, quando se analisa somente as propostas incluídas, o que se constata é que as propostas sociais foram as mais incorporadas, com 47% (18 em 38) do total, seguidas das deliberações econômicas e administrativas com 21% (8 em 38) e das propostas políticas com 11% (4 em 38) do total. Quanto às resoluções não-incluídas, o que se verifica é que 85% (34 em 40) delas eram sociais, 8% (3 em 40) tratavam de questões administrativas e 5% (2 em 40) e 3% (1 em 40) diziam respeito a assuntos políticos e econômicos respectivamente. Desta maneira, o que se verifica é que as propostas sociais foram, ao mesmo tempo, as mais e as menos incorporadas pelo governo após a 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres.

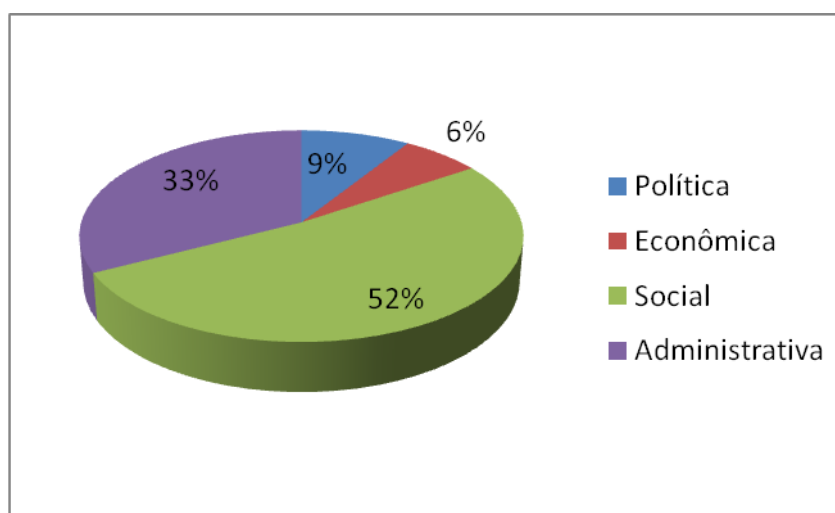
Isso explica, em boa medida, a proporção menor de propostas incorporadas que de deliberações não-incluídas na agenda do governo federal para essa área. Como 66,7% das propostas aprovadas nesta conferência tratavam de assuntos sociais e esse tipo de proposta foi o menos incorporado pelo governo, essa combinação acabou se refletindo em menor capacidade inclusiva desse encontro.

4.1.3. O que foi incorporado após a 1ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial:

Semelhantemente à 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, no 1º encontro de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a maioria das propostas aprovadas – 52%

- tratavam de questões sociais, conforme mostra Gráfico 18. Do mesmo modo, o número de propostas econômicas nele produzidas, 6%, foi bastante inferior ao encontrado na conferência de aquicultura e pesca (30%) e bem próximo ao da conferência de políticas para mulheres (12%). Em relação às propostas administrativas, por outro lado, o que se verifica é que a proporção produzida na 1ª Conferência de Promoção da Igualdade Racial se assemelha à da conferência de aquicultura e pesca, na medida em que ambos os encontros deliberaram mais de 30% de propostas desse caráter – 36% e 33%, respectivamente. Finalmente, as propostas de cunho político alcançaram a segunda menor proporção neste encontro, com 9% do total.

Gráfico 18: Proporção das propostas deliberadas na 1ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial por assunto



Fonte: formulação própria a partir das resoluções aprovadas nesta conferência

Dos 52% de propostas sociais, que corresponde a 451 deliberações, 194 ou 40% foram incluídas ao passo que 269 ou 60% não foram incorporadas à agenda do governo, conforme apresentado na Tabela 17. Do mesmo modo, as propostas administrativas também apresentaram 40% de incorporação na agenda do governo, na medida em que 194 deliberações foram incluídas enquanto que 238 não foram incorporadas até a 2ª conferência nacional da área. Semelhantemente, das 70 deliberações econômicas aprovadas, somente 24 ou 34% foram incorporadas, enquanto que 46 propostas não foram incluídas na agenda. Por fim, as propostas políticas foram as únicas que apresentaram grau de incorporação maior que de não-inclusão, sendo que, das 95 propostas, 51 delas foram incluídas, o que corresponde a 54% de incorporação na

agenda do governo. Essa constatação justifica, em boa medida, a baixa capacidade inclusiva encontrada para essa área (Gráfico 7).

Tabela 17: Distribuição de propostas incluídas e não-incluídas por assunto após a 1ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

Capacidade Inclusiva	Política	Econômica	Social	Administrativa	Total
Não-incluída	44	46	269	238	597
Incluída	51	24	182	194	451
Total	95	70	451	432	1.048

Em se tratando exclusivamente das propostas incluídas, 451 de um total de 1.048 propostas, o que se verifica é que 11% delas eram políticas, 5% tratavam de assuntos econômicos, 40% das propostas eram sociais e 43% propunham questões administrativas. Já em relação às propostas não-incluídas, constata-se que 7% delas eram políticas, 8% econômicas, 45% tratavam de questões sociais e 40% eram propostas administrativas. Ou seja, após o primeiro encontro nacional de promoção de políticas de igualdade racial, as propostas administrativas, com 43% do total, foram as mais incorporadas ao passo que as propostas sociais, com 45% de não-inclusão, foram as menos incorporadas na agenda do governo federal.

De modo geral, portanto, o que se constata no que diz respeito à relação entre tipo de proposta e capacidade inclusiva da 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, analisadas separadamente, é que as três áreas apresentam padrões distintos de incorporação de propostas, sendo que, para a Aquicultura e Pesca e Igualdade Racial, as propostas administrativas foram as mais incorporadas na agenda do governo ao passo que, para as Mulheres, as propostas sociais foram as mais incluídas até a 2ª Conferência Nacional.

Sendo assim, importa testar se, e em que medida, o tipo de proposta afeta, com significância estatística, a capacidade inclusiva das conferências, tomadas conjuntamente. Essa análise é desenvolvida na próxima subseção.

4.1.4. O Tipo das propostas como determinante da capacidade inclusiva das conferências:

Como visto no capítulo anterior, as conferências analisadas produziram, conjuntamente, 42% de propostas sociais, 39% de deliberações administrativas, 10% de propostas econômicas e 9% de demandas políticas (Gráfico 4, p.84). Esta distribuição geral é apresentada na Tabela 18 abaixo, que mostra o número de propostas incluídas e não-incluídas por assunto entre a 1ª e a 2ª Conferência de Aqüicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Tabela 18: Número total de propostas incluídas e não-incluídas por assunto

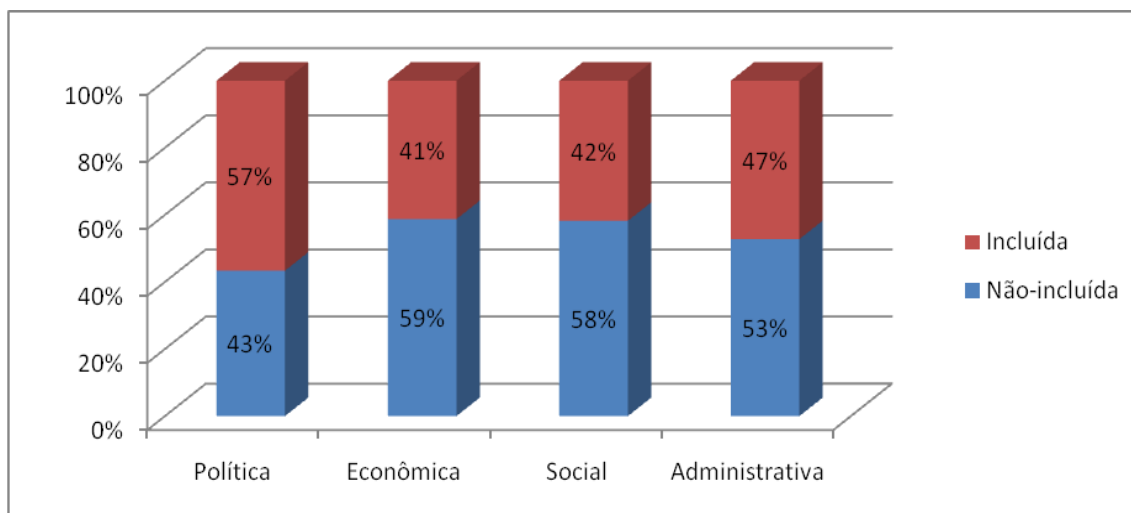
Capacidade Inclusiva	Política	Econômica	Social	Administrativa	Total
Não-incluída	49	74	322	267	712
Incluída	64	52	231	239	586
Total	113	126	553	506	1.298

Pela Tabela 18, tem-se que, das 113 deliberações de cunho político produzidas, 49 foram avaliadas como não-incluídas enquanto 64 foram avaliadas como incluídas pelo governo federal. Em relação às propostas de caráter econômico, 74 foram votadas como não-incluídas e 52 foram avaliadas como incluídas, do total de 126 deliberações. Dentre as 553 propostas sociais, 322 não foram incorporadas à agenda do governo ao passo que 231 delas foram incluídas de acordo com os delegados presentes. Por fim, no que se refere às resoluções administrativas, observa-se que 267 foram avaliadas como não-incluídas enquanto 239 foram avaliadas como incluídas na agenda do governo federal.

Essa distribuição pode ser observada com maior clareza pelo Gráfico 19. Ele ressalta o alto grau de incorporação de propostas de cunho político, comparativamente aos demais assuntos. Essas alcançaram 57% de inclusão na agenda do governo entre a 1ª e a 2ª Conferência das áreas analisadas. Além disso, o gráfico revela que as propostas que discutem assuntos econômicos, sociais e administrativos apresentaram menos de 50% de incorporação na agenda do governo federal, sendo que 59% das propostas econômicas, 58% das sociais e 53% das deliberações de objeto administrativo não foram incorporadas pelo governo, em média, após os três primeiros encontros. Essa

distribuição se assemelha, em boa medida, à observada para a conferência de igualdade racial, na medida em que seu encontro nacional produziu 81% das deliberações analisadas neste trabalho.

Gráfico 19: Proporção de propostas incluídas e não-incluídas por assunto



Fonte: formulação própria a partir das resoluções aprovadas nas Conferências analisadas

Por outro lado, quando se analisa separadamente o total de propostas incluídas e não-incluídas, como mostram as Tabelas 19 e 20, o que se verifica é que, dos 45% de propostas incorporadas, em média nas três conferências, 41% tratavam de assuntos administrativos, 39% de objetos sociais, 11% apresentavam caráter político, e 9%, apenas, propunham ações tipicamente econômicas. Em se tratando de propostas não-incluídas (Tabela 20), tem-se que 45% delas são sociais, 38% tratam de questões administrativas, 10% são econômicas e 7% das propostas discutem assuntos políticos.

Tabela 19: Proporção de Propostas Aprovadas e Incluídas por assunto

Proporção de propostas incluídas	Política	Econômica	Social	Administrativa
100%	11%	9%	39%	41%

Tabela 20: Proporção de Propostas Aprovadas e Não-Incluídas por assunto

Proporção de propostas não-incluídas	Política	Econômica	Social	Administrativa
100%	7%	10%	45%	38%

Destarte, o que se constata é que as propostas administrativas foram as mais incorporadas enquanto as sociais foram as menos incluídas na agenda do governo após o primeiro encontro nacional de Aqüicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. O resultado agregado reflete, portanto, as constatações encontradas individualmente para cada conferência. Como descrito, as propostas administrativas foram as mais incorporadas para a Aqüicultura e Pesca e para a Igualdade Racial, enquanto as propostas sociais foram as menos incluídas na agenda do governo para a área de Mulheres e de Igualdade Racial. Neste ponto, mais uma vez, vale ressaltar o peso das propostas produzidas no encontro de igualdade racial sobre o resultado final.

Mediante essas constatações, buscou-se testar se, e em que medida, a relação entre caráter da proposta e capacidade inclusiva é estatisticamente significativa, ou seja, se, e em que medida, pode-se afirmar que o assunto ou tipo da proposta impacta o seu grau de incorporação na agenda do governo federal. Novamente, utilizou-se do modelo *logit*, desde que a variável *capacidade inclusiva* é binária e assume valor 0 para proposta não-incluída e valor 1 para proposta incluída. Os resultados do teste estatístico são apresentados na Tabela 21 abaixo.

Tabela 21: Resultados do teste *logit* para tipo de proposta

Tipo de Política	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Político (a)			10,110	3	,018	
Econômico (1)	,378	,210	3,248	1	,072	1,459
Social (2)	-,242	,202	1,440	1	,230	,785
Administrativo (3)	-,221	,124	3,189	1	,074	,801
Constante	-,111	,089	1,548	1	,213	,895

(a) Reference variable (0).

A partir da coluna **Exp(B)**, que representa o efeito da variável *tipo da política* sobre a capacidade inclusiva da conferência, o que se observa é que:

- a) para propostas econômicas, cujo valor atribuído foi 1, o efeito é de 45,9% ($1,459 - 1 = 0,459 \times 100 = 45,9\%$). Isso significa que as propostas econômicas apresentam 49% de probabilidade a mais de serem incorporadas à agenda que as propostas políticas, cujo valor atribuído foi 0;

- b) para as propostas sociais, cujo valor atribuído foi 2, o efeito encontrado é de menos 21,5% ($0,785 - 1 = -0,225 \times 100 = -21,5\%$). Isso implica em dizer que as propostas sociais têm 21,5% a menos de probabilidade de serem incluídas à agenda do governo que as propostas políticas; e
- c) para as propostas administrativas, cujo valor atribuído foi 3, o efeito é de menos 19,9% ($0,801 - 1 = -0,199 \times 100 = -19,9\%$). Ou seja, as propostas administrativas apresentam 19,9% menos de probabilidade de serem incorporadas à agenda do governo em relação às propostas políticas.

Em suma, portanto, o que se constata é que as propostas econômicas são as que apresentam maior probabilidade de serem incorporadas na agenda do governo, seguidas das propostas políticas, das propostas administrativas e das propostas sociais. Isso implica que a variável tipo da proposta é estatisticamente significativa para explicar a capacidade inclusiva das Conferências, como se verifica pela coluna **Sig.** da Tabela 22.

Tabela 22: Significância estatística do Modelo para tipo de proposta

		Chi-square	DF	SIG.
Step	Step	10,201	3	,017
	Block	10,201	3	,017
	Model	10,201	3	,017

Chegamos, assim, à última constatação deste trabalho: o grau de incorporação das propostas produzidas nas Conferências de Aqüicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial é determinado, em certa medida, pelo assunto da deliberação aprovada; sendo que o fato de uma proposta ser de cunho político, econômico ou administrativo tende a aumentar a capacidade inclusiva da conferência, na medida em que essas apresentam maior probabilidade de incorporação na agenda do governo.

Na seção seguinte, testamos, a partir de regressão *logit*, se, e em que medida, é possível falar em um modelo analítico geral para a capacidade inclusiva das conferências, a partir das variáveis: recursos orçamentários, tipo de história e de organização da sociedade civil, prática participativa e deliberativa e tipo das propostas.

4.4. A capacidade inclusiva nas Conferências Públicas Nacionais: é possível falar em determinantes comuns a todas elas?

Nas seções anteriores, analisou-se a relação entre a capacidade inclusiva das conferências e as variáveis: recursos orçamentários, prática participativa e deliberativa, tipo de história e de organização da sociedade civil e tipo de proposta. Os resultados obtidos corroboraram as hipóteses iniciais de que todas elas afetam, em alguma medida, o grau de incorporação das propostas produzidas nesses encontros na agenda do governo federal. Resta saber, então, se, e em que medida, é possível falar de um modelo geral de análise para a capacidade inclusiva das conferências, a partir desses aspectos que as caracterizam, e apontar para o peso de cada variável sobre esse processo.

O Modelo empregado foi o *logit* e as variáveis testadas assumiram a mesma classificação utilizada nas seções anteriores, a saber:

- a) Variável dependente = capacidade inclusiva: binária, sendo 0 = deliberação não foi incluída e 1 = resolução foi incorporada na agenda do governo federal;
- b) Variável independente MPA e SPM = recursos orçamentários recebidos pelo Ministério da Aquicultura e Pesca e pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, respectivamente: binária, sendo 0 = recursos recebidos pela SEPPIR; e 1 = recursos recebidos pelo MPA e pela SPM;
- c) Variável independente TIPOPROP = tipo da proposta aprovada na conferência: categórica, sendo política (categoria de referência = 0), econômica (=1), social (=2) e administrativa (=3); e
- d) Variável independente PRATPART/TIPOSC = prática participativa e deliberativa das conferências e tipo de história e de organização da sociedade civil envolvida: binária, sendo 0 = prática descentralizada, com participação de uma sociedade civil com tradição associativa, e 1 = prática centralizada e que conta com representantes de associações profissionais.

A Tabela 23 mostra o efeito de cada variável sobre a capacidade inclusiva das conferências. Como pode ser visto, o modelo reflete os resultados encontrados a partir das análises individuais desses aspectos, apontando para a relação estatisticamente significativa entre recursos orçamentários, tipo de proposta, prática participativa e

deliberativa/ tipo de história e de organização da sociedade civil e capacidade inclusiva das conferências.

Tabela 23: Modelo geral para capacidade inclusiva das conferências

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step	MPA	,613	,190	10,408	1	,001	1,847
	SPM	,439	,252	3,032	1	,082	1,552
	TIOPROP			10,792	3	,013	
	ECONÔMICA	,791	,326	5,887	1	,015	2,206
	SOCIAL	-,151	,262	,333	1	,564	,860
	ADMINISTRATIVA	-,245	,174	1,974	1	,160	,783
	PRATPART	,550	,210	8,756	1	,041	1,740
	Constant	-,315	,133	5,578	1	,018	,730

a Variable(s) entered on step 1: MPA, SPM, CARPROP.

No que diz respeito aos recursos orçamentários, o que se constata é que o recebimento de um montante maior de recursos pelo MPA e pela SPM impacta positivamente o grau de incorporação das propostas produzidas nessas conferências. Isso se verifica pelo coeficiente **Exp(B)**. As propostas aprovadas nas 1ª Conferência Nacional de Aqüicultura e Pesca apresentam 84,7% a mais de probabilidade de serem incluídas pelo governo federal do que as aprovadas no 1º encontro de Igualdade Racial. Do mesmo modo, as propostas deliberadas na 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres apresentam 55,2% a mais de chance de serem incorporadas, comparativamente às deliberações aprovadas nas conferências da SEPPIR.

Em relação ao tipo de proposta, tem-se que:

- a) para propostas econômicas, cujo valor atribuído foi 1, o efeito geral é de 120,6% ($2,206 - 1 = 1,206 \times 100 = 120,6\%$). Isso significa que as propostas econômicas apresentam 120% de probabilidade a mais de serem incorporadas à agenda que as propostas políticas, cujo valor atribuído foi 0;
- b) para as propostas sociais, cujo valor atribuído foi 2, o efeito encontrado é de menos 14% ($0,860 - 1 = -0,140 \times 100 = -14\%$). Isso implica em dizer que as propostas sociais têm 14% a menos de probabilidade de serem incluídas à agenda do governo que as propostas políticas; e
- c) para as propostas administrativas, cujo valor atribuído foi 3, o efeito é de menos 21,7% ($0,783 - 1 = -0,217 \times 100 = -21,7\%$). Ou seja, as propostas

administrativas apresentam 21,7% menos de probabilidade de serem incorporadas à agenda do governo em relação às propostas políticas.

De modo geral, portanto, o que se constata é que as deliberações econômicas apresentam maior probabilidade de serem incluídas na agenda do governo federal, seguidas das propostas políticas, que tratam de criação e de modificação de leis, das deliberações sociais e das propostas que lidam com questões administrativas.

Por fim, no que se refere à prática participativa e deliberativa adotada e ao tipo de história e de organização da sociedade civil, o resultado aqui encontrado é idêntico ao obtido na seção 4.2. A adoção de uma prática mais centralizada, com início nos estados, e que conta com a participação de uma sociedade civil de base profissional tende a aumentar a probabilidade de incorporação da proposta em 74% ($1,740 - 1 = 0,74 \times 100 = 74\%$), conforme se observa pela coluna **Exp(B)**. Isso significa que conferências que se iniciam nos estados e que são compostas por representantes de associações profissionais tendem a apresentar maior capacidade inclusiva.

A Tabela 23 nos permite ainda apontar para o peso dessas variáveis no processo de inclusão política a partir das conferências. A análise, porém, só é possível para as variáveis binárias – recursos orçamentários e prática participativa e deliberativa/ tipo de história e de organização da sociedade civil, na medida em que a variável: tipo das propostas é categórica e não passível de comparação com as binárias.

Em se tratando de recursos orçamentários, vimos que o recebimento de um montante maior de verbas tende a aumentar entre 55,2% (para a SPM) e 84,7% (para o MPA) a probabilidade de incorporação das deliberações na agenda do governo federal. Já a adoção de uma prática mais centralizada e que conta com a participação de grupos sociais de base profissional tende a incrementar a capacidade inclusiva da conferência em 74%, como mostra a Tabela 23. Comparativamente, portanto, o que se constata é que a variável: recursos orçamentários impacta mais o processo de inclusão nos espaços de participação e deliberação quando a diferença no montante de recursos recebidos por cada instituição é muito grande, na ordem de 100% ou mais. Caso essa diferença seja menor, como se observa para os casos da SPM e da SEPPIR, a variável: prática

participativa e deliberativa/ tipo de história e de organização da sociedade civil tende a afetar mais a capacidade inclusiva das conferências do que os recursos orçamentários.

Tabela 24: Significância estatística do Modelo geral

		Chi-square	DF	SIG.
Step	Step	23,596	5	,000
	Block	23,596	5	,000
	Model	23,596	5	,000

Os resultados da Tabela 24 permitem, enfim, afirmar que a capacidade inclusiva das Conferências varia, entre outros possíveis fatores, segundo o montante de recursos orçamentários recebidos pela instituição-sede do encontro, a prática participativa e deliberativa adotada, o tipo de história e de organização da sociedade civil envolvida e o tipo das propostas deliberadas. Essas constatações explicam, em alguma medida, as variações no grau de incorporação das propostas entre conferências de temas distintos e acrescentam subsídios teórico-analíticos para análises futuras acerca da efetividade inclusiva desses espaços de participação e deliberação. No próximo capítulo, apresentamos as considerações finais desse trabalho.

CONCLUSÃO

Nos últimos 20 anos, o Brasil assistiu a uma explosão da participação social por meio de instituições participativas e de espaços públicos de participação e deliberação. Esse processo, que teve início no final dos anos 80, com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Democrática de 1988, foi possível mediante os esforços teórico e prático de uma série de protagonistas sociais e políticos. No campo teórico, tal mudança pode ser notada a partir da inclusão destes arranjos enquanto variável importante para a consolidação e para a qualidade da democracia. Desde então, diversas práticas participativas, impulsionadas pela Constituição e pelos governos democráticos que se seguiram a ela – notadamente o governo Lula –, têm sido institucionalizadas de forma crescente no país. Tais práticas vão desde as mais tradicionais, como o referendo e o plebiscito, até as mais inovadoras, como as Conferências de Políticas Públicas.

O desafio dessa dissertação foi localizar uma dessas inovações, as Conferências Públicas, e tentar aferir os principais determinantes inclusivos desses espaços para que eles se tornem espaços de incorporação de novas vozes. Neste sentido, mapeamos, inicialmente, a discussão entre pluralistas, deliberativos e seus críticos acerca das formas de inclusão política em regimes democráticos e apontamos para a influência dessas interpretações nas teorias da transição de teóricos brasileiros e na atual prática democrática do país, definida na Constituição democrática de 1988. Em seguida, descrevemos o processo de formação e as características das instituições participativas e dos espaços de participação e deliberação no Brasil, criados, sobretudo, a partir da década de 90, em um contexto de “confluência perversa” entre dois projetos políticos distintos – o de cunho neoliberal para a Reforma do Estado e o projeto democratizante (DAGNINO, 2002); além de apresentar o recente debate que busca explicar o desempenho desses arranjos como espaços inclusivos. Prosseguimos, no capítulo 3, com a descrição e a análise das conferências nacionais, notadamente as conferências de aquicultura e pesca, de políticas para mulheres e de políticas de promoção da igualdade racial, objetos de estudo deste trabalho, no intuito de mostrar a variação entre elas no que concerne ao tema da política pública que debatem, ao assunto das deliberações que aprovam, ao tipo de organização e de história da sociedade civil nelas envolvida, à prática participativa e deliberativa adotada e ao montante de recursos orçamentários recebidos pela instituição-sede do encontro. Finalmente, verificamos, por análise

estatística, que esses elementos, que caracterizam as conferências, impactam a capacidade inclusiva desses espaços, de modo que conferências que assumem características distintas apresentam capacidades inclusivas diferentes.

A hipótese que norteou este trabalho foi a de que a capacidade inclusiva de cada conferência varia de acordo com as características que ela assume e, portanto, conferências com características distintas apresentam capacidades inclusivas distintas. Esta proposição foi testada pela análise de três conferências nacionais – a 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, a 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres e a 1ª Conferência Nacional de Promoção de Políticas de Igualdade Racial, escolhidas a partir de três critérios: (1) todas foram (e são) organizadas por instituições criadas pelo governo Lula e vinculadas à estrutura da Presidência da República; (2) as três aconteceram pela primeira vez em suas respectivas categorias, no primeiro mandato de Lula; e (3) elas apresentam características distintas, o que nos permitiu compará-las para fins deste trabalho.

No que diz respeito à relação entre tema da política pública debatida/assunto das deliberações aprovadas e capacidade inclusiva das conferências, o teste estatístico mostrou que as deliberações econômicas são as que apresentam maior grau de incorporação, seguidas das propostas políticas, administrativas e sociais. Isso implica em dizer que as conferências que tratam de temas relativos à área econômica e produzem maior proporção de deliberações desse assunto tendem a apresentar maior capacidade inclusiva do que os espaços que discutem políticas propriamente sociais, entre outras.

Quanto à relação entre o tipo de história e de organização da sociedade civil envolvida, a prática participativa e deliberativa adotada e a capacidade inclusiva das conferências, o que se constatou foi que a capacidade inclusiva tende a aumentar quando: (1) a conferência conta com a participação de uma sociedade civil com base profissional; e (2) a prática participativa e deliberativa adotada é mais centralizada, com origem nos estados. Esses resultados confirmam, portanto, a crença de que quanto mais organizada é a população envolvida, maior é a capacidade de mobilização e de pressão para incluir suas demandas na agenda do governo, sendo que o tipo de associativismo importa nesse sentido (WARREN, 2000), na medida em que a relação entre capacidade inclusiva da

conferência e tipo de organização da sociedade civil passa a ser estatisticamente válida somente nos casos em que o associativismo decorre de movimentos de base popular e corporativistas.

Por fim, em se tratando da relação entre capacidade inclusiva e recursos orçamentários, constatamos que as conferências realizadas por Ministérios ou Secretarias Especiais que recebem maior montante de recursos orçamentários tendem a apresentar maior grau de incorporação de suas propostas na agenda do Executivo Federal. No que diz respeito às conferências aqui analisadas, verificou-se que os encontros de Aquicultura e Pesca tendem a apresentar maior capacidade inclusiva que as conferências de políticas para mulheres e de políticas de promoção da igualdade racial na medida em que o MPA recebe orçamento maior que a SPM e a SEPPIR.

Além disso, mostramos que a realização de conferências nacionais é precedida por cortes no orçamento da instituição-sede e é seguida de aumento nas verbas orçamentárias encaminhadas para a instituição no ano seguinte ao encontro. Neste sentido, as conferências têm servido tanto (1) para externalizar o desconforto de seus participantes, representantes do governo e da sociedade civil, em relação ao orçamento recebido; como (2) para pressionar o núcleo governamental ligado à área econômica e financeira por aumento no repasse de recursos através da mobilização da sociedade civil em torno da conferência (PINTO, 2007). Assim sendo, é possível afirmar ainda que as conferências também têm servido para fortalecer determinados setores e grupos sociais que não possuem centralidade política no governo. Como elas são convocadas pelo Presidente e organizadas por instituições governamentais, isso significa que setores do próprio governo estão preocupados com o fortalecimento de determinadas áreas (minoritárias) via participação, que é uma forma de pressão.

Os efeitos obtidos para cada relação individualmente foram observados, com mesmo sentido e intensidade, no modelo geral, no qual foram incluídos todos os fatores acima. Constatamos que a capacidade inclusiva das conferências é afetada, com significância estatística, por esses elementos e que, portanto, é possível dizer que conferências que assumem características distintas apresentam capacidades inclusivas distintas. Assim, conferências nacionais que produzem maior proporção de deliberações de cunho econômico, são organizadas por instituições que recebem maior montante de recursos

orçamentários, e contam com a participação de uma sociedade civil de base profissional e com uma prática participativa e deliberativa mais centralizada tendem a apresentar maior capacidade inclusiva, comparativamente às conferências que assumem essas características.

Esses resultados chamam atenção, portanto, para a múltipla determinação da capacidade inclusiva de instituições participativas e de espaços públicos de participação e deliberação, conforme aponta a literatura. O grau de incorporação das deliberações aprovadas nas conferências depende não somente das características que as conferências assumem, como também da vontade política do governante (FARIA, 2009) e da superação de certas barreiras institucionais como, por exemplo, a ausência de integração entre os poderes (SILVA, 2009). O próximo passo da pesquisa, a ser desenvolvido em trabalhos futuros, será, então, voltado para aferir qual(is) dessas variáveis impacta(m) mais significativamente esse processo.

De maneira geral, portanto, é possível afirmar que as conferências públicas constituem-se em um fenômeno novo e de enorme potencial no que concerne ao aprofundamento do exercício da democracia no Brasil. Não apenas esses espaços têm influenciado a formação da agenda de políticas públicas do governo federal, como também o tem feito de maneira relativamente eficiente, uma vez que parte expressiva das propostas aprovadas tem sido incorporada como projetos ou programas do governo federal.

Neste sentido, os achados dessa investigação científica mostram-se relevantes para o conjunto de estudos acerca do processo de inclusão política a partir das conferências públicas, pois adicionam conhecimentos a um tema ainda pouco explorado. No entanto, estamos cientes que o alcance empírico e teórico sofre significativas limitações, pelo fato de termos focado a análise em conferências de apenas três temas distintos, que representam somente 8% do total de encontros já realizados. De todo modo, esperamos que os resultados aqui destacados sirvam de ponto de partida para novas abordagens sobre o tema.

Referências Bibliográficas

ABERS, Rebecca. **Overcoming the Dilemmas of Participatory Democracy: The Participatory Budget Policy in Porto Alegre, Brazil.** Paper to be presented at the XXII International Congress of the Latin American Studies Association, 16-18 March 2000, Miami, Florida.

ABRUCIO, Fernando; COUTO, Claudio Gontijo. **O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições.** Tempo Social, 2003.

_____, Fernando. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Rio de Janeiro: RAP (Edição Especial Comemorativa 67-86), 1967-2007.

ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. **Cultures of Politics and Politics of Culture.** Re-visioning Latin American Social Movements. Westview Press, 1998.

ALMEIDA, Carla. O marco discursivo da “Participação Solidária” e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto. J.; PANFICHI, Aldo. (orgs.). **A disputa pela construção da democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2006.

AMORIM, Octavio Neto; SANTOS, Fabiano. **O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros.** DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, 2003, pp. 661 a 698.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. **Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades.** 2006.

ARRETCHE, Marta. **Políticas sociais no Brasil: descentralização de um Estado federativo.** São Paulo: Revista brasileira de Ciências Sociais, vol.14, n.40, Junho, 1999.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023:** informação e documentação – referências – elaboração. Rio de Janeiro, 2002:24 p.

_____. **NBR 6027:** informação e documentação – sumário – apresentação. Rio de Janeiro, 1989. 2 p.

_____. **NBR 6028**: informação e documentação – resumo – apresentação. Rio de Janeiro 1990. 3 p.

_____. **NBR 10520**: informação e documentação – citações em documentos – apresentação Rio de Janeiro, 2002. 7 p.

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

_____, Leonardo; COSTA, Sergio. **Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina**. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 4, 2004, pp. 703 a 728.

_____, Leonardo. Sociedade Civil e participação no Brasil democrático. In: MELO, Carlos Ranulfo. SAEZ, Manuel Alcantara (org.). **A democracia brasileira. Balanços e perspectivas para o século XXI**. Editora UFMG, 2007.

_____, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Campinas: Revista Opinião Pública. vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64.

_____, Leonardo. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

BAIOCCHI, G. **Activism and Politics**. The Porto Alegre experiment and Deliberative Democratic Theory. *Politics Society*, 29, 43, 2001.

BOHMAN, J. **Deliberation public**: pluralism, complexity and democracy. Cambridge: MIT Press, 1996.

BOSCHI, Renato. **Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana**: Comparando Belo Horizonte e Salvador. Rio de Janeiro: Dados, vol.42, n.4, 1999.

BRASIL, República Federativo do. Câmara de Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**, 1995. Brasília: Presidência da República – Câmara de Reforma do Estado, 1995.

_____, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. 1999. Site:

www.ibge.com.br. Acessado durante nos meses de Outubro e Novembro, 2009.

_____, República Federativa do. **Ministério da Educação**. FUNDEP, 2000.

_____, (a), **República Federativa do. Secretaria Geral da Presidência da República**. Site: www.presidencia.gov.br. Acessado durante todo o ano de 2009.

_____, (b), **Ministério da Pesca e Aqüicultura (MPA)**. 2009. Site: www.presidencia.gov.br, acessado durante todo o ano de 2009.

_____, (c), Ministério da Aqüicultura e Pesca. **Relatório da I Conferência Nacional de Aqüicultura e Pesca**. Disponível em: <http://200.198.202.145/seap/conferencia/conferencia.htm> e acessado durante todo o ano de 2009.

_____, (d), **Ministério da Saúde (MS)**. 2009. Site: www.saude.gov.br, acessado durante todo o mês de Maio e início de Junho.

_____, (e), **Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)**. 2009. Site: www.presidencia.gov.br, acessado durante todo o ano de 2009.

_____, (f), Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Relatório da I Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/publicacoes/ e acessado durante todo o ano de 2009.

_____, (g), **Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM)**. 2009. Site: www.presidencia.gov.br. Acessado durante todo o ano de 2009.

_____, (h), Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **Relatório da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres**. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/ e acessado durante todo o ano de 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: <<http://www.reformadagestaopublica.org.br>>. Acesso em: 18 out. 2007.

_____, Luiz Carlos. Sociedade Civil: Sua democratização para a Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP/ ENAP, 1999; p. 67-116.

_____, Luiz Carlos. **Do nacionalismo à dependência**. Fundação Getúlio Vargas. Estudos Avançados, 23 (65), 2009.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. Civilização Brasileira, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Democracia para mudar**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

_____, Fernando Henrique. **A construção da democracia**: estudos sobre a política brasileira. São Paulo: Siciliano, 1993.

_____, Fernando Henrique. **A democracia necessária**. Campinas: PAPIRUS, [1985].

CARVALHO, J. M. **Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil**. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

COHEN, Jean and ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: MIT Press, 1992.

COHEN, Joshua. **Reflections on Habermas on Democracy**. Ratio Juris. Vol. 12, No. 4. 1998.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____, EVELINA; OLVERA, ALBERTO J; PANFICHI, ALDO; UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Campinas, SP: UNICAMP: Paz e Terra, 2006. 501p.

DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

_____, Robert. **A Poliarquia (1971)**. São Paulo, Edusp, 1997.

_____, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília, Editora UnB, 2001.

DINIZ, Eli. Globalização, **Reforma do Estado e Teoria Democrática contemporânea**. São Paulo em Perspectiva, 15(4), 2001.

DOIMO, Ana Maria. **Vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro. Relume-Dumara/ANPOCS, 1995. 353 pg.

DRYZEK, John S. **Deliberative Democracy and Beyond**. Liberals, critics, contestations. England: Oxford University Press. 2002.

EVANS, Peter. **Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy**. World Development, 1996.

FARIA, Claudia Feres. Do conflito jurídico ao consenso: uma versão da implementação do OP-RS. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (orgs.) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____, Claudia Feres. **O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul**. Tese de doutorado, defendida na Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

_____, Claudia Feres. **Complexidade político-administrativa, participação, deliberação e representação: notas sobre o processo decisório do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul**. Trabalho apresentado no 3o. Congresso Latino-Americano de Ciência Política, Mesa 02, Área Temática 01, realizado na Universidade de Campinas de 4 a 6 de Setembro de 2006.

_____, Claudia Feres. **O que há de radical na teoria democrática contemporânea: a análise do debate entre ativistas e deliberativos**. Trabalho apresentado no 6º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 29 de julho a 01 de Agosto de 2008.

_____, Claudia Feres. Participação, Sociedade Civil e Governo Lula (2003-2006): construindo uma sinergia positiva? IN: de Angelo, V.A., Villa, M.A.. **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006)**. Edufscar, 2009.

FRAZER, Nancy. (1996). Rethinking the Public Sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: C. Calhoun (ed.) **Habermas and the Public Sphere**. Cambridge: MIT Press.

_____. (1997), From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a Postsocialist age. In: **Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition**. London: Routledge.

FUNG, Ashon; WRIGHT, Elin O. **Deepening Democracy**. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. 2000.

GARCIA, Januário. **25 anos do movimento negro no Brasil (1980-2005)**. Fundação Cultural Palmares, 2a Edição, Brasília, 2008

GIAMBIAGI, Fabio *et al.* **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984.

_____, Jürgen. **The Theory of Communicative Action**. Vols. I e II. Boston: Beacon Press. 1989.

HUNTINGTON, Samuel. **A Terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo. Ática, 1993.

IPEA, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**, volume 4, 2009. Disponível no site: www.ipea.gov.br, acessado nos meses de Novembro e Dezembro, 2009.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política**. Saúde e Sociedade v.15, n.2, p.72-87, maio-agosto, 2006.

MIGUEL, Luiz Felipe. **As Duas Lógicas da Ação Comunicativa: Democracia e Deliberação no Debate Contemporâneo**. Teoria & Sociedade, Belo Horizonte, v. 10, p. 104-143, 2002.

MORONI, José Antonio; CICONELLO, Alexandre. **Participação social no governo Lula. Avançamos?.** ABONG, 2005.

_____, José Antonio. **O direito à participação no Governo Lula.** Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 29, n. 71, p. 284-304, set./dez. 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurelio. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005. 263p

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil.** Clientelismo e Insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 2ed. 1997.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINTO, Céli Regina Jardim. **O feminismo no Brasil:** suas múltiplas faces. Uma história do feminismo no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. 119 p. (Coleção História do Povo Brasileiro).

_____, Celi Regina Jardim. **As Conferências Nacionais no Brasil:** uma experiência de esfera pública de médio alcance? Revista Interseções (UERJ), v.2., p: 195-214, 2007.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão.** Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____, Fabiano. ALMEIDA, Alcir. **Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados.** DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, 2005, pp. 693 a 735.

_____, Fabiano Mendes; POGREBINSCHI, Thamy. **Conferências Nacionais e Processo Legislativo:** participação, deliberação e representação na política brasileira. Trabalho apresentado no 33º encontro nacional da ANPOCS, realizado entre 26 e 30 de outubro, 2009.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Poder e Política** (Crônica do Autoritarismo Brasileiro). Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978a.

_____, Wanderley Guilherme dos. **Ordem burguesa e liberalismo político.** São Paulo: Duas Cidades, 1978b.

_____, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. RJ: Campus, 1987

_____, Wanderley Guilherme dos. **Roteiro bibliográfico do pensamento político-social brasileiro (1870-1965)**. Editora UFMG/Casa de Oswaldo Cruz, 2002, 267p.

_____, Wanderley Guilherme dos. **Poliarquia em 3D**. Dados, vol. 41, nº 2. 1998.

SILVA, Antonio Ozaí da. Nem reforma nem revolução: a estrela é branca. IN: ANGELO, V. A.; VILLA, M. A. (orgs.). **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006)**. Uma história revisada. EDUFSCAR, 2009.

SAYD, Jane Dutra; VIEIRA JUNIOR, Luiz; VELANDIA, Israel Cruz. **Recursos Humanos nas Conferências Nacionais de Saúde (1941 a 1992)**. Rio de Janeiro: Revista Saúde Coletiva, 14, 1998.

SCHUMPETER, A. J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1984.

SILVA, Enid Rocha Andrade. **Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas**: reflexões sobre avanços e desafios no período de 2003-2006. IPEA, texto para discussão nº 1378, 2009.

TATAGIBA, Luciana. **Participação, cultura política e modelo de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências**. Tese de doutoramento. Unicamp, 2003.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, A.C.. **Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção de políticas públicas**. Campinas, 2008.

THOMPSON, Dennis F. **Deliberative Democratic Democracy and Empirical Political Science**. Annual Review Political Science, 2008.

TRUMAN, David. **The Governmental Process**. New York, Alfred Knopf. 1951.

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. São Paulo, 1949. 2v.

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

YOUNG, Iris Marion. **Activists challenge deliberative democracy**. *Political Theory*, vol.29, n.2, 2001.

_____, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____, Iris Marion. **Representação política, identidade e minorias**. *Lua Nova*, n.7, 2006.

_____, Iris Marion. **Polity and Group Difference**: A critique of the ideal of universal citizenship. *Ethics*, 99, 1, 1989.

_____, Iris Marion. **Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy**. IN: Benhabib, Seyla (ed.), **Democracy and Difference**: Contesting the Boundaries of the Political. Princeton: Princeton University Press, 120-136, 1996.

ANEXOS

Anexo 1: Variável dependente “capacidade inclusiva das conferências”

A variável dependente “**capacidade inclusiva da conferência**” foi criada para medir o processo de inclusão política a partir das conferências nacionais. Na ausência de definição precisa e mensurável desta concepção, essa variável foi medida pelo grau de incorporação das demandas produzidas nas conferências nacionais na agenda política do governo federal.

Para tanto, utilizamos do método avaliativo empregado nas conferências para examinar se as deliberações aprovadas na conferência anterior foram ou não incorporadas pelo governo até aquele momento. Nelas, os delegados presentes – representantes da sociedade civil e do governo – recebem um documento com todas as propostas aprovadas na conferência anterior. Em grupos temáticos, os participantes votam se as deliberações já foram ou não incluídas e apresentam novas demandas ao governo. As propostas incorporadas são, então, excluídas do relatório final da conferência, no qual ficam registradas somente as deliberações não-incluídas e as novas demandas.

Mediante essa lógica, construímos um índice de “**capacidade inclusiva**” para cada conferência analisada a partir da comparação entre o relatório final da 1ª conferência nacional e o relatório final da 2ª conferência nacional de cada área. Cada proposta aprovada na 1ª Conferência de Aqüicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial recebeu ou valor 0, quando não foi incorporada (apareceu em ambos os documentos), ou valor 1, se incorporada (não aparece no 2º relatório).

Assim sendo, o índice “**capacidade inclusiva das Conferências Nacionais de Aqüicultura e Pesca**” foi formado por 172 entradas, dado que o 1º encontro nacional da área aprovou 172 propostas. Do mesmo modo, o índice “**capacidade inclusiva das Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres**” e “**capacidade inclusiva das Conferências Nacionais de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**” foram compostos por 78 e 1.048 deliberações, respectivamente, aprovadas no 1º encontro nacional de cada área. O índice geral contou, portanto, com 1.298 entradas.

Anexo 2: Variáveis independentes

São cinco as variáveis independentes utilizadas para explicar a capacidade inclusiva das conferências nos testes estatísticos realizados nesse trabalho: (1) montante de recursos orçamentários recebido pelo Ministério ou pela Secretaria Especial, sede da conferência; (2) tipo de história e de organização da sociedade civil nela envolvida e prática participativa e deliberativa adotada; e (3) tema da política pública nela debatida e tipo das propostas deliberadas. Como mostrado no capítulo 3, esses aspectos caracterizam as conferências, de modo que esses espaços assumem formatos distintos de acordo com a combinação desses elementos. Como a hipótese deste trabalho é a de que a capacidade inclusiva das conferências é afetada pelas características que elas assumem, utilizamos desses aspectos a fim de testá-la.

(1) Montante de recursos orçamentários recebidos:

A variável independente “**montante de recursos orçamentários recebidos pelo MPA, SPM e SEPPIR (RECORC)**” foi medida a partir de dois índices binários, com o mesmo valor de referência (valor 0), no caso, o montante de recursos orçamentários recebidos pela SEPPIR. Em relação ao primeiro índice, atribui-se valor 1 ao montante de recursos orçamentários recebidos pelo MPA e valor 0, ao montante de recursos orçamentários recebidos pela SEPPIR. Quanto ao segundo índice, atribui-se valor 1 ao montante de recursos orçamentários recebidos pela SPM e valor 0, ao montante de recursos orçamentários recebidos pela SEPPIR.

Segue abaixo a Tabela de Freqüência para ambos os índices.

ÍNDICE 1 – MPA

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	0	535	30,1	75,7	75,7
	1	172	9,7	24,3	100,0
	Total	707	39,8	100,0	
Missing	System	1069	60,2		
Total		1776	100,0		

ÍNDICE 2 - SPM

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	0	629	35,4	89,0	89,0
	1	78	4,4	11,0	100,0
	Total	707	39,8	100,0	
Missing	System	1069	60,2		
Total		1776	100,0		

(2) *Tipo de história e de organização da sociedade civil e prática participativa e deliberativa adotada:*

A segunda variável testada é o “**tipo de história e de organização da sociedade civil (TIPOSC)/ prática participativa e deliberativa adotada (PRATPART)**”. Em relação ao TIPOSC, assume-se que existe uma correlação entre a tradição associativa e a capacidade de organização e de pressão da sociedade civil em espaços públicos de participação e deliberação. Mas, como Warren (2000), acreditamos que esta correlação só é positiva para determinados tipos de associações.

No que se refere às conferências aqui estudadas, tem-se que as de políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial contam com a participação de representantes de grupos identitários e cujo objeto é coletivo; enquanto que os participantes das Conferências de Aqüicultura e Pesca representam associações orientadas para valores materiais e que buscam ações pontuais, setorializadas do governo.

Sendo assim, o índice para “**tipo de história e de organização da sociedade civil (TIPOSC)**” foi construído atribuindo-se valor 0, ao tipo de história e de organização dos representantes da aqüicultura e pesca, e valor 1 ao tipo de história e de organização das áreas de políticas para mulheres e de igualdade racial.

Abaixo, apresentamos a Tabela de Frequência para este índice.

ÍNDICE – TIPOSC

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	0	172	9,7	24,3	24,3
	1	535	30,1	75,7	100,0
	Total	707	39,8	100,0	
Missing	System	1069	60,2		
Total		1776	100,0		

Ao longo da análise, observamos ainda que o tipo de história e de organização da sociedade civil estimula a adoção de práticas participativas e deliberativas distintas, ora mais centralizadas, com início nos estados, ora mais descentralizadas, com início nos municípios. As conferências mais descentralizadas parecem contar com uma sociedade civil com tradição de participação, notadamente por meio de movimentos sociais, e bastante difundida em território nacional. Por outro lado, os encontros mais centralizados são realizados em áreas com menor tradição de participação e mais setorializada.

Assim sendo, o índice “**prática participativa e deliberativa adotada (PRATPART)**” foi calculado, atribuindo-se valor 0, às Conferências de Mulheres e de Igualdade Racial, que apresentam prática participativa mais descentralizada, e valor 1, às Conferências de Aqüicultura e Pesca, cujos encontros são iniciados nos estados.

ÍNDICE – PRATPART

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	0	535	30,1	75,7	75,7
	1	172	9,7	24,3	100,0
	Total	707	39,8	100,0	
Missing	System	1069	60,2		
Total		1776	100,0		

(3) *Tema da política pública/ tipo das propostas aprovadas:*

A última variável independente é “**tema da política pública debatida na conferência (TEMAPOL)/ tipo das propostas aprovadas (TIOPROP)**”. Como apontaram Santos e Pogrebinski (2009), os temas discutidos nos encontros nacionais podem ser classificados como: saúde, minorias, meio ambiente, economia e desenvolvimento, educação, direitos humanos e outros. Em se tratando das conferências aqui analisadas, temos que as de políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial encaixam-se na categoria minorias e as conferências de aquicultura e pesca, na categoria economia e desenvolvimento.

Ademais, observa-se, estatisticamente, a existência de correlação entre o tema da política pública debatida e o tipo ou assunto das propostas aprovadas nas conferências (Tabela 16). Assim sendo, optou-se por testar a relação entre capacidade inclusiva e tipo das propostas, ao invés de analisar os efeitos do tema da política sobre a capacidade inclusiva, na medida em que a variável tipo de proposta, por ser categórica, gera maiores informações do que a variável binária, tema da política pública.

Neste sentido, classificamos o tipo das deliberações de acordo com os critérios empregados por Amorim Neto e Santos (2003) em suas análises sobre as propostas de lei debatidas no Congresso Nacional. Esses autores utilizaram-se de expressões (palavras chaves) para dividir as propostas, conforme mostramos no Quadro abaixo.

Tipo da Proposta	Palavras Chaves
Política	Modificação e Criação de legislação; instituir nova regra; debater contratos, representação.
Econômica	Crédito; Investimento; Financiamento; Divulgação com fim econômico; Orçamento; Estoques, Preço; Produção, Comercialização, Tributos; Subsídios, Construir; Criar Fundo, Consumo.
Social	Saúde, Educação, Pesquisa e Tecnologia, Associativismo, Meio Ambiente; Renda, Habitação, Trabalho; Esportes, Cultura.
Administrativa	Criar (instituição, mecanismos, programas); estruturar (setor); organizar (setor, área); fortalecer a estrutura administrativa; fomentar; auditoria, fiscalização, implementar, cadastrar.

A partir dessa tipologia, atribuímos valor 0, para as propostas políticas, valor 1 para propostas econômicas, valor 2, para as sociais e valor 3, para as propostas administrativas. Essa categorização nos permitiu analisar se e, em que medida, o assunto das propostas afeta a capacidade inclusiva das conferências e, portanto, o tema das conferências impacta o processo de inclusão política desses espaços.