

FÁBIO SIMÃO DA CUNHA

**I CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL:
LIMITES E POTENCIALIDADES NA UTILIZAÇÃO DE UM DESENHO
INSTITUCIONAL PARTICIPATIVO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de Magister Scientiae.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2016

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da
Universidade Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

C972c
2016

Cunha, Fábio Simão da, 1989-
I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social :
limites e potencialidades na utilização de um desenho institucional
participativo / Fábio Simão da Cunha. - Viçosa, MG, 2016.
ix, 93f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Adriel Rodrigues de Oliveira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Inclui bibliografia.

1. Administração pública - Brasil. 2. Participação política. 3.
Participação social. 4. Controle social. I. Universidade Federal de
Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de
Pós-graduação em Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 351.81

FÁBIO SIMÃO DA CUNHA

**I CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL:
LIMITES E POTENCIALIDADES NA UTILIZAÇÃO DE UM DESENHO
INSTITUCIONAL PARTICIPATIVO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título em Magister Scientiae.

APROVADA: 24 de fevereiro de 2016.

Edson Arlindo Silva

Simone Martins

Adriel Rodrigues de Oliveira
(Orientador)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela companhia ininterrupta, por sempre escutar minhas orações, me capacitar, dar saúde e força ao longo da caminhada.

Agradeço ao meu pai, Benedito, companheiro, sorridente, exemplo de pai. Saiba que onde estiver 10 anos que passamos juntos foram suficientes para me ensinar o valor da honra e da família. Espero te orgulhar e seguir um bom caminho na vida. Além do coração, ainda iremos nos encontrar um dia. Agradeço a minha mãe, Auxiliadora, pelo porto seguro, motivação e garra em apoiar meus estudos. Obrigado pelo amor e carinho a mim dedicado.

Agradeço aos meus demais familiares, que sempre torceram por mim, especialmente às minhas tias Beatriz e Célia, parceiras de todas as jornadas, conselheiras e mães.

Agradeço aos meus grandes amigos que compartilharam comigo este período de formação, seja nas responsabilidades dos compromissos ou nos momentos de descontração. Na certeza de que não citarei todos que deveria, por isso me desculpo com todos estes que de alguma forma me auxiliaram no caminho, não posso deixar de destacar os companheiros de mestrado, Osvaldo, Lucas Pazolini e Cristina, com os quais compartilhei sonhos, trabalhos e momentos marcantes.

Agradeço a Jenifer, mais do que namorada, pessoa presente em todos os momentos deste período que me apoiou e motivou a sempre seguir em frente.

Agradeço à Professora Suely, pela palavra amiga quando foi necessário e pelo incentivo a trilhar tal jornada com confiança. Agradeço ao Professor Rennan pela orientação, empenho, dedicação e paciência na elaboração desse trabalho.

Ao Professor Adriel pela coordenação objetiva e focada dos rumos dessa dissertação, minimizando a tendência idealista do autor por vezes apresentada e ao Professor Edson pelas contribuições na reta final de sua elaboração.

Agradeço, por fim, à Universidade Federal de Viçosa, por proporcionar momentos que ficarão eternamente marcados em minha vida e aos professores e servidores do Programa de Pós-Graduação em Administração, colegas que minimizaram a tensão ao estarem sempre aptos a dar um direcionamento quanto às regras que deveríamos seguir além da amizade que se registra.

E como não poderia deixar de ressaltar agradeço a toda sociedade brasileira através da qual as atividades em meu período de formação puderam ser custeadas integralmente. Espero ainda dar o retorno exigido para fazer jus a tal investimento.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	iv
LISTA DE FIGURAS	v
LISTA DE TABELAS	vi
RESUMO	vii
ABSTRACT	ix
1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1 Fundamentos da pesquisa.....	3
2 TEORIA DEMOCRÁTICA.....	7
2.1 Democracia Participativa.....	9
2.2 Participação: algumas definições	11
3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	13
3.1 A Constituição Federal de 1988	13
3.2 A Gestão Petista (2003-2014)	15
3.3 A ótica da administração pública	20
4 CONFERÊNCIAS NACIONAIS	24
5 AVALIANDO PROCESSOS PARTICIPATIVOS	31
5.1 Desenho institucional	32
5.2 Natureza da participação	34
6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	36
6.1 Caracterização da pesquisa.....	36
6.2 Método utilizado.....	36
6.3 Coleta de dados e técnica de análise.....	36
6.4 Objeto de estudo	42
7 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	43
7.1 A organização do processo.....	45
7.2 O Desenho Institucional da Conferência.....	49
7.3 Quem participa	53
7.4 Sobre o que participa	56
7.5 Como se participa	57
7.6 Consequências do Processo.....	63
7.7 Limites e potencialidades do processo enquanto espaço de participação ...	68
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	76

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Elementos de observação para a análise de processos participativos.....	40
Quadro 2. Objetivos da I Consocial.....	43
Quadro 3. Questões Norteadoras do debate na I Consocial, segmentadas por Eixo Temático.....	43
Quadro 4. Temáticas das 10 primeiras propostas prioritizadas	64

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Elementos constituintes de conferências	26
Figura 2. Palavras-chave recorrentes nos temas centrais de conferências típicas	27
Figura 3. Desenho institucional da I Consocial	50
Figura 4. Visão geral do processo conferencial da 1º Consocial	51
Figura 5. Método para priorização das propostas	60

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Custos envolvidos na realização da Etapa Nacional da 1ª Consocial	48
Tabela 2. Distribuição dos participantes da 1º Consocial por segmento	54
Tabela 3. Distribuição dos participantes da 1º Consocial por etapa preparatória	54
Tabela 4. Distribuição dos participantes da 1º Consocial por estado e média por encontro.....	55
Tabela 5. Número de delegados eleitos, por UF e faixa populacional.....	59
Tabela 6. Número de Etapas Preparatórias convocadas por segmento	60
Tabela 7. Municípios com etapas convocadas pela sociedade.....	61
Tabela 8. Utilização dos mecanismos de informação sobre a I Consocial.	61
Tabela 9. Utilização de redes sociais da I Consocial	62
Tabela 10. Número de Propostas/Diretrizes por eixo temático.....	63
Tabela 11. Avaliação acerca da disponibilidade de informação e adequação da metodologia proposta.	71
Tabela 12. Respostas quanto ao questionamento sobre se a dinâmica de trabalho em subgrupos facilitou o diálogo e a proposição de Diretrizes	71

RESUMO

CUNHA, Fábio Simão da, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, Fevereiro de 2016. **I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social: limites e potencialidades na utilização de um desenho institucional participativo.** Orientador: Adriel Rodrigues de Oliveira. Coorientador: Rennan Lanna Martins Mafra.

As instituições participativas já não são mais novidade no arcabouço da administração pública brasileira, tendo em vista sua institucionalidade conferida pela Constituição Federal de 1988. Utilizadas como meios importantes na promoção do diálogo entre Estado e Sociedade Civil e apresentando uma forte expansão na última década, as instituições participativas passaram a motivar, cada vez mais, estudos sobre o ambiente nos quais atuam, como foram constituídas, quais seus efeitos sobre a gestão de políticas públicas, entre outras questões. Por época dos 30 anos da promulgação da Carta de 1988, vários autores apontam ainda não haver consenso sobre os reais efeitos destas instituições sobre a gestão pública e sobre a sociedade. Diante desta proposição, objetivou-se com este estudo, identificar o desenho institucional, a natureza da participação e os principais resultados decorrentes da I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL) a fim de refletir a respeito dos limites e potencialidades do processo participativo enquanto espaço de debate sobre Transparência e Controle Social. O referencial no qual se ampara este trabalho envolve às diversas noções sobre participação, instituições participativas e sobre a teoria democrática. Como procedimentos metodológicos, o estudo se caracteriza como qualitativo e com orientação descritiva. O método utilizado compreende o Estudo de Caso, realizado mediante a coleta de dados sobre a CONSOCIAL em bases como a Secretária-geral da Presidência da República (SGPR), a Controladoria-Geral da União (CGU) e entrevistas com a comissão organizadora da conferência. O tratamento das informações obtidas foi feito por meio da análise de conteúdo. De modo geral, pretendeu-se contribuir a partir deste trabalho, para a geração de conhecimento sobre o funcionamento e gestão das Instituições Participativas (IPs), especificamente, as conferências nacionais, buscando para revelar os limites e contradições destes processos participativos no que tange à interação entre Estado e Sociedade Civil. Os resultados confirmam a necessidade de democratizar a estrutura institucional do Estado para acolher as demandas da sociedade e o fortalecimento das organizações da sociedade civil

visando a atuação no controle social e na influência aos atores políticos para que
ajam de forma responsiva.

ABSTRACT

CUNHA, Fábio Simão da, M. Sc., Federal University of Viçosa, February 2016. **First National Conference on Transparency and Social Control: limits and potential in the use of a participatory institutional design.** Advisor: Adriel Rodrigues de Oliveira. Co-advisor: Rennan Lanna Martins Mafra.

Participatory institutions are no longer new in the framework of the Brazilian government, given its institutional conferred by the Federal Constitution of 1988. Used as an important means to promote dialogue between state and civil society and presenting a strong growth in the last decade, participatory institutions have to motivate, increasingly, studies on the environment in which they operate, how they were formed, what its effects on the management of public policies, among other issues. By the time of the 30th anniversary of the promulgation of the 1988 Constitution, several authors point there is still no consensus on the actual impact of these institutions on public administration and society. Faced with this proposition, aimed this study was to identify the institutional design, the nature of participation and the main results of the First National Conference on Transparency and Social Control (CONSOCIAL) to reflect on the limits and potential of participatory process while debate space on Transparency and Social Control. The framework in which sustains this work involves the various notions of participation, participatory institutions and democratic theory. As methodological procedures, the study is characterized as qualitative and descriptive guidance. The method comprises the Case Study, conducted by collecting data on CONSOCIAL on bases as the Secretaria-geral da Presidência da República (SGPR), the Controladoria-Geral da União (CGU) and interviews with the organizing committee of the conference. The treatment of the information obtained was done by content analysis. Overall, it was intended to contribute from this work, for the generation of knowledge about the functioning and management of the Participatory Institutions (PIs), specifically, national conferences, seeking to reveal the limits and contradictions of these participatory processes regarding the interaction between state and civil society. The results confirm the need to democratize the state's institutional structure to accommodate the demands of society and the strengthening of civil society organizations aimed at performance in social control and influence the political actors to act responsively form.

1 INTRODUÇÃO

Brasil, 2016. O país vivencia um período de intensos conflitos políticos e fragilidade na economia. O jogo entre os atores políticos parece se revelar à luz pública, na mesma medida que o torna ainda mais confuso para o cidadão comum.

Um Brasil de dispositivos respeitados como as Leis de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC nº 101, de 4 de maio de 2000), a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), e a conhecida como Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), que por outro lado evidencia estatísticas alarmantes que apontam, somente em 2015, a realização de 32 operações com vista a investigar desvios de recursos públicos por meio de fraudes em licitações, conluio entre indivíduos, etc, os quais representaram um prejuízo de R\$ 453 milhões de reais ao erário público (BRASIL, 2016a). Número que sobe para 196 operações se considerado o período de 12 anos de atuação da Controladoria-Geral da União (2003-2015), órgão de controle interno da administração pública e atuante junto à demais órgãos, no combate às condutas ilegais (BRASIL, 2016b).

Neste Brasil em que já não se bastassem os sérios problemas sociais e econômicos, ainda convive-se com corrupção e desmandos políticos, pretende-se voltar aos anos de 2011 e 2012, período em que Estado e Sociedade encontraram-se para debater a Transparência e o Controle Social furtando-se de umas das muitas inovações participativas prescritas na Carta Constitucional de 1988, as Conferências Nacionais.

Evidencia-se assim, a I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL) ocorrida em Brasília, em 2012, após a realização de etapas preparatórias nos diversos âmbitos da administração pública (municipal, regional e estadual), mobilizando pessoas em todo o país (BRASIL, 2012). Guiada pelo objetivo da promoção da transparência pública e o estímulo à participação da sociedade no acompanhamento da gestão pública e exercício do controle social, a conferência gerou um relatório com 80 propostas para ser apreciado pelos órgãos públicos e considerado como demanda imperiosa da sociedade.

Passados quase quatro anos da realização da conferência, findada em 20 de maio de 2012, cabe refletir acerca dos seus limites e potencialidades ao permitir o contato e diálogo entre cidadão e poder público na determinação de prioridades sobre a temática da transparência e do controle social. Temáticas estas que, ignoradas,

contribuem para camuflar desvios de recursos públicos, corrupção, acordos escusos entre atores políticos, entre outras práticas que despertam a revolta popular e marchas como as de junho de 2013, em 2015, e demais ocasiões que evidenciam o descontentamento da sociedade perante a atuação do Estado.

Diante do exposto, objetivou-se com este trabalho identificar o desenho institucional, a natureza da participação e os principais resultados decorrentes da I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL) a fim de refletir a respeito dos limites e potencialidades do processo participativo enquanto espaço de debate sobre Transparência e Controle Social.

Por desenho institucional entende-se o conjunto de normas, procedimentos ou mecanismos que possibilitam a operacionalização da participação e a tomada de decisão com base na contribuição da sociedade (LÜCHMANN, 2009). Por natureza da participação, a compreensão dos propósitos através dos quais, se pretende a utilização do processo participativo. E, pelos resultados, as principais consequências advindas da conferência.

Especificamente, buscou-se compreender o processo participativo frente às dimensões de análise proposta por Fung (2004), Anduiza e Maya (2005) e Souza (2012), que de forma geral deram subsídios para descrever e analisar o processo participativo identificando: Como foi organizado? Quem participou? Em que participou? Como participou? E quais as consequências da participação?

Ao refletir sobre a decisão ou justificativa em empreender tal estudo, embasou-se no vislumbre da oportunidade de estudar um mecanismo participativo cujo foco tenha sido uma temática de expressivo debate na atualidade e que se ausente na administração pública é capaz de disseminar um sentimento de impunidade na sociedade e criar a visibilidade de um Estado como lugar de vícios e onde a corrupção se mostra atuante, como aponta Filgueiras (2009).

Reforça-se ainda a motivação por este estudo tendo em vista a consideração de que a disseminação e criação de novos espaços participativos podem representar importantes oportunidades para a interação entre Estado e Sociedade Civil possibilitando a formação de elos entre os atores sociais e a socialização de suas demandas, mesmo que muitos desses espaços acabem por ser usados para atender apenas à uma condicionante legal (SOUZA, 2008; LUCHMANN, 2007; WAMPLER, 2011; MORONI, 2006; DRYZEK, 2004).

De tal sorte, partindo dos pressupostos mencionados, este trabalho estruturase mediante este item introdutório, uma revisão de literatura abordando algumas notas sobre teoria democrática, democracia participativa, a participação no Brasil e algumas considerações acerca de como se tem avaliado processos participativos, especificamente as Conferências Nacionais. Logo após são apresentados os procedimentos metodológicos e descritos os resultados e reflexões oriundas da análise do material coletado. Por fim, serão tecidas algumas considerações sobre todo o conteúdo problematizado e apontados encaminhamentos futuros para novas pesquisas.

1.1 Fundamentos da pesquisa

Ao considerar o desenho institucional participativo como dimensão de análise deste trabalho, cabe evidenciar qual a instituição participativa escolhida para viabilizá-lo. Assim registra-se como objeto de estudo as Conferências Nacionais, optando de forma específica, por analisar o processo de interação entre desenho, possibilidades e limitações da participação na I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social.

Partindo-se de uma caracterização prévia acerca do que venha compreender o fenômeno Conferências Nacionais, entende-se constituírem instituições participativas que objetivam deliberar sobre políticas públicas e contribuir para a sua formulação, sendo convocadas pelo Poder Executivo e organizadas nos três níveis da Federação, possibilitando ampla participação da sociedade (AVRITZER, 2012; PROGREBINSCHI e SANTOS, 2011). Ao lado de outras instituições participativas as conferências nacionais têm contribuído para afirmar a vocação brasileira em fomentar a participação, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, resguardando, claro, a necessidade latente de avaliar os efeitos decorrentes desta participação.

Concebidas ainda na década de 1930, a partir da lei nº 378, art. 90, de Janeiro de 1937, na qual institui-se (AVRITZER, 2013; CUNHA, 2013), é a partir da gestão federal iniciada em 2003 que se tem um maior acionamento deste tipo de instituição participativa, sendo que somente no governo Lula (2003-2010), 74 conferências nacionais ocorreram, com a participação de aproximadamente 10 milhões de pessoas (AVRITZER, 2012).

É ao longo deste período, 2003-2010, que para Progrebinschi e Santos (2011) as conferências nacionais passam a ser mais abrangentes, inclusivas, mais amplas e frequentes. Abrangentes por discutirem mais temas. Inclusivas por oportunizar a participação de qualquer ator social. Amplas pelo crescente número de pessoas participando, fato corroborado por Avritzer (2012). E mais frequentes, devido à periodicidade regular, variando entre 2 (dois) a 4 (quatro) anos para realização, prazo a depender da área temática (PROGREBINSCHI e SANTOS, 2011).

Ao pesquisar nas bibliotecas eletrônicas SCIELO, SPELL e CAPES, por publicações acerca das conferências, especificamente buscando pela expressão “conferências nacionais” no título dos trabalhos, foi possível encontrar a produção recente sobre a temática. Ressalta-se que a escolha por estas bases pautou-se pela relevância e pelo extenso acervo disponível.

A partir da busca, observou-se que os estudos sobre Conferências Nacionais têm se concentrado em analisar os relatórios e proposições decorrentes destas a fim de identificar palavras ou discursos que explanem determinada questão.

Assim, Pinheiro, Westphal e Akerman (2005) verificam como o conceito de equidade em saúde foi sendo apropriado nas Conferências Nacionais de Saúde; Sayd, Vieira Junior e Velandia (1998), e Silva e Almeida (2008) analisam qual foi o destaque dado em conferências à questão da formação dos recursos humanos no setor; Guizardi et al (2004) mapeiam os discursos sobre a participação da comunidade; Gil (2006) analisa os relatórios das conferências para verificar qual atenção se dá ao tema da Atenção Primária, Atenção Básica e Saúde da Família; Ferri de Barros, Howard e Martin (2009) descrevem como é dada a definição de prioridades nacionais no processo de cuidado do sistema de saúde no país e a consequente distribuição de recursos na área; Ramminger e Nardi (2007) observam como a saúde mental e a saúde do trabalhador aparecem sendo discutidas nas Conferências Nacionais de Saúde; Silvestre, Dias e Teixeira (2011), Zambenedetti, (2008) e Pitta e Magajewski (2000), realizam a mesma análise no entanto, refletindo sobre a saúde bucal, saúde mental e comunicação em saúde, respectivamente.

Ainda na área da saúde têm-se trabalhos que se propõe a verificar como se configura a representação dos diversos públicos nestes espaços, com Lacaz e Flório (2009) trabalhando com a classe dos trabalhadores e os assuntos específicos da saúde do trabalhador; e Dourado e Sanna (2009) com foco no setor de enfermagem e sua significância dentro do setor.

Em outras áreas de política as conferências nacionais também são estudadas como: Scheibe (2010) ao verificar os encaminhamentos mais gerais já propostos pelas conferências com relação à valorização e formação de professores para a educação básica; Martins (2010) tomando como delimitação temática a educação do corpo; Silva, Borges e Amaral (2015) ao discutir e analisar as ações do Ministério dos Esportes para as áreas de esporte e lazer utilizando o estudo das Conferências como categoria de análise no eixo participação do estudo; Castelan (2010) ao estudar como as conferências do esporte atuaram na configuração da política esportiva no governo Lula (2003-2010); Lipai, (2010) ao buscar identificar qual foi a essência das demandas para o campo da Educação Ambiental e como se deu a relação entre Estado e Sociedade Civil observando as possibilidades de convergências e disputas entre eles; e Carvalho et al (2010) que analisa os resultados das Conferências Nacionais de Meio Ambiente, Saúde e Saúde Ambiental.

Considerando o impacto das Conferências Nacionais na atividade pública, Petinelli (2011) e Progrebinschi e Santos (2011) examinam a incorporação das deliberações na agenda de políticas públicas do governo. Petinelli (2011) constata, ao estudar as Conferências sobre Aquicultura e Pesca, Políticas para Mulheres e Políticas de Promoção da Igualdade Racial, que o grau de incorporação de cada conferência, varia de acordo com a política pública debatida dado que cada política possui finalidade própria, envolve um tipo distinto de sociedade civil e compete a uma instituição com centralidade política diferente (PETINELLI, 2011). Progrebinschi e Santos (2011) ao debater acerca da participação como representação analisa o impacto das Conferências, ocorridas entre 1988 e 2009, na atividade legislativa do Congresso Nacional, concluindo que há realmente certa vinculação entre a produção legislativa e às demandas expressas em Conferências e que os modelos teóricos afeitos à democracia representativa, participativa e deliberativa podem coexistir, como acontece nestas IPs.

Abarcando aos estudos das Conferências Nacionais a realidade dos Conselhos, têm-se os trabalhos de Souza, Lima e Teixeira (2012) e Hevia (2011). Defendendo, como Progrebinschi e Santos (2011), o reforço das condições de representação, Souza, Lima e Teixeira (2012) ao estudar conselhos e conferências nacionais apontam que antes de participativos esses espaços são representativos, estando diante de desafios e dinâmicas semelhantes aos dos poderes legislativo e executivo (SOUZA, LIMA e TEIXEIRA, 2012).

Hevia (2011) discorrendo sobre o impacto da participação social institucionalizada, ao escrever sobre a política de assistência social, argumenta que os mecanismos de participação cidadã, tais como conselhos e conferências, impactam positivamente no aumento do controle sobre as políticas públicas ao gerar uma articulação vertical, onde é possível acompanhar a política pública do nível local ao federal e uma articulação horizontal, onde na mesma base territorial, discutem-se diversas temáticas permitindo assim, maior densidade associativa e o acompanhamento de todo o ciclo das políticas (HEVIA, 2011).

Importante frisar que existem grupos de estudos específicos sobre a dinâmica de execução das conferências como é o caso do IPEA, por meio de sua Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) no âmbito do programa de pesquisa sobre Democracia e Participação. O programa do Diest se desenvolve em parceria com a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) e a Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR). Destacam-se também outras iniciativas responsáveis por produzir conteúdos sobre a temática, são elas: o Projeto Democracia Participativa (PRODEP) do Departamento de Ciência Política (DCP) Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis); o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); e o Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) (SOUZA, 2012; TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012; AVRITZER, 2012; CUNHA, 2012; FARIA et al 2012).

Filtrando ainda mais nossa busca, realizou-se a consulta por trabalhos que objetivaram compreender a I Consocial, sendo encontrados os estudos de Tavares, Martins e Figueiredo (2013), Malaia, Viegas e Magalhães (2011), Doin et al (2012), Rosa (2013), Schommer, Dahmer e Spaniol (2014), Aranha e Almeida (2014) e Figueiredo e Santos (2014).

Tavares, Martins e Figueiredo (2013) buscam compreender o porquê do baixo grau de participação social no Brasil a partir da percepção dos participantes da conferência, ao passo que discutem sobre a ampliação da transparência e do controle das ações do governo. Ampliação a qual é evidenciada também por Malaia, Viegas e Magalhães (2011) ao fazerem menção à conferência ao escrever sobre governança gerencialista e governabilidade com controle social, exibindo ainda a consideração pela extinção da corrupção nas práticas cotidianas da gestão pública.

Doin et al (2012) participaram das etapas regionais da conferência a fim de, aliada a outras fontes, apontar como se deu o processo de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social, destacando possibilidades e limitações da coprodução do controle envolvido nestas iniciativas.

Rosa (2013) analisou as 10 propostas mais votadas na etapa virtual da I Consocial a fim de verificar como o cidadão brasileiro conversa com o Estado por meio da internet, analisando a luz da teoria da democracia deliberativa como se deu o processo.

Schommer, Dahmer e Spaniol (2014) objetivam analisar a conferência a luz dos padrões estadocêntrico e sociocêntrico de relações Estado-Sociedade caracterizados por Keinert (2000). Aranha e Almeida (2014) ao analisar como a sociedade brasileira avalia o Legislativo e o Judiciário no que tange à presença de corrupção nestas instituições, utilizaram-se como fonte de dados as propostas emergentes da I Consocial, concluindo a partir de sua análise, que o Legislativo é visto como instituição mais problemática, devendo ser objeto de mudanças, bem como sofrer maior controle social, enquanto o judiciário deveria ter mais autonomia para agir.

E, por fim, Figueiredo e Santos (2014) utilizando-se também da análise das propostas aprovadas na conferência, especificamente, aquelas expressas no Eixo 1 da I Consocial, faz um reflexão visando verificar se as propostas apresentaram reais contribuições para o exercício do controle social com base na transparência e no acesso a informação. Diante de sua análise, Figueiredo (2014) concluiu sobre a necessidade de uma maior publicização das informações vinculadas à administração pública, das competências dos instrumentos de participação e a busca por uma maior capacitação do cidadão para o exercício da participação social.

Diante do exposto entende-se ainda não ter sido problematizado sobre o desenho institucional e a natureza da participação na I CONSOCIAL, dessa forma decidiu-se pela realização deste trabalho.

2 TEORIA DEMOCRÁTICA

A teoria democrática discutida a partir de três vertentes, a participativa, a deliberativa, e a representativa, apresenta em comum a busca por um modelo no qual se estabeleça uma boa e justa relação entre Estado e Sociedade na discussão sobre a coisa pública.

Os pensadores do modelo participativo, como John Dewey (2008 [1927; 1937; 1939]) e Carole Pateman (1992), defendem a ampla participação social nas decisões políticas do governo e a dimensão educativa e social da participação no desenvolvimento do indivíduo e na prática democrática.

O modelo deliberativo, representado por Joshua Cohen, Robert Dahl e Habermas, é pautado na defesa da ação coletiva e da legitimidade da vontade dos cidadãos, expressa sempre em comum acordo a partir da deliberação pública. Deliberação esta, entendida por Bohman (2009) como um processo de diálogo e de troca de razões, com vista a solucionar situações problemáticas e que não poderiam ser resolvidas sem a interação entre os indivíduos.

Young (2006), defensor da vertente representativa, ao discorrer sobre tal interação entre os indivíduos, aponta que uma democracia forte requer diversas oportunidades para que autoridades públicas e os cidadãos possam se encontrar e discutir sobre questões que lhes interessem. Para Young (2006) a representação é necessária dado que nenhuma pessoa consegue estar presente em todos os órgãos deliberativos, dessa forma, ela espera que seus interesses sejam lembrados ou representados, nos fóruns de discussão que não puder participar.

Mesmo existindo distinções entre as correntes, muitas são as congruências entre elas. Young (2006), por exemplo, cita que a concepção de representação não se contrapõe à participação, mas dependem dela para ser eficaz.

Marques (2012) também escreve que, enquanto os teóricos de filiação ao modelo participativo (Pateman, 1992; Barber, 2004) procuram reafirmar a participação no processo de tomada de decisão política, no modelo deliberativo, a participação é condição natural, não demandando tanto esforço e defesa por sua ocorrência. Dessa forma, Marques (2012) aponta ser, a preocupação da teoria deliberativa, o esclarecimento de quais parâmetros e por quais meios deve-se ocorrer a participação, apontando assim, um elo entre as duas correntes.

Elo reforçado por Progrebinschi e Santos (2011) ao conceber que a dimensão deliberativa seja inerente às práticas participativas, sendo estas, também, inerentes às instituições representativas. Assim, tais modelos deveriam ser conciliados o que pode ser observado nos processos participativos denominados Conferências Nacionais.

2.1 Democracia Participativa

Buscando considerar os inscritos sobre democracia que de alguma forma defendem o propósito da participação do indivíduo no cotidiano de ação do Estado, se expõe a partir de agora, um breve relato sobre o pensamento de dois renomados autores, John Dewey e Carole Pateman.

Dewey (2008 [1939]) defende a democracia como um modo de vida. A ela, conferi um ideal moral, uma condição a ser mais do que perseguida, mas praticada cotidianamente. Para Dewey a democracia deve apresentar um caráter educativo e que fomente a cooperação entre os indivíduos, estimulando sua atividade voluntária e negando à coerção ou imposição de qualquer ato por algum ente superior e externo (DEWEY, 2008 [1937]; [1939]).

Segundo ele, a experiência proporcionada por processos democráticos deve ser considerada importante ou de valor quando é usada para enriquecer o próprio processo. Encontra-se também, valor nas práticas democráticas, quando estas afastam o conflito violento e com uso de força dando lugar a uma discussão inteligente e onde haja cooperação entre as partes (DEWEY, 2008 [1939]). O autor chama a atenção para o caráter associativo da democracia ao apontar que onde existir uma atividade conjunta vinculada a uma vida comunitária e haja a consciência de que este fato é bom para todos, existirá a ideia de democracia.

Reconhecendo a amplitude da ideia de democracia, Dewey indica para que ela seja percebida na vida social deve atingir todos os âmbitos de associação humana como a família, a escola, a indústria, a religião, ou seja, as associações humanas compreenderiam o principal mecanismo para a operação efetiva da ideia. Assim, demandaria “uma enorme mudança nas instituições sociais, econômicas, jurídicas e culturais existentes” evidenciando ser “o fim da democracia, um fim radical” (DEWEY, 2008 [1937], p. 111).

Ainda tratando-se do caráter associativo da democracia, para Dewey (2008 [1927], p. 4) o maior desafio diante de uma sociedade complexa “é descobrir os meios pelos quais um público disperso possa se reconhecer de forma a definir e expressar seus interesses”. Este desafio se circunscreve na dificuldade em tornar a “Grande Sociedade” em “Grande Comunidade” (DEWEY, 2008 [1927], p. 39).

Progrebinschi (2004), interpretando o pensamento de Dewey, escreve que a democracia pode ser entendida como a solidificação das possibilidades inerentes à vida comunitária, social, incluindo a capacidade do indivíduo de agir em prol de sua

própria vida e cooperativamente na comunidade a qual esta inserido. A esta capacidade de atuar individualmente e cooperativamente, estabeleceria sua capacidade de se autogovernar.

Para Progrebinschi (2004), Dewey antecipou o pensamento e as discussões atuais sobre participação, cidadania participativa e democracia participativa, atreladas à Teoria Política. Ela aponta, a partir das considerações de WESTBROOK (1991), que ele foi o maior expoente da democracia participativa, ainda que não seja feita nenhuma menção a ele em estudos atuais sobre o tema.

Valendo-se agora das indicações de Carole Pateman sobre a democracia participativa, acredita-se que a autora corrobore com os ideais de Dewey (2008 [1939]), ao enfatizar o caráter educativo da democracia. Para a autora, “quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p. 61).

Como Dewey (2008 [1927]), que defende a ideia da “Grande Comunidade” onde os princípios democráticos poderiam ser praticados, Pateman (1992) imagina uma sociedade participativa, na qual o significado do voto para o indivíduo, por exemplo, se modificaria, tendo este uma atitude mais determinada ao estar diante de mais oportunidades para se educar como cidadão político e para enfim, participar.

A participação capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas pública e privada, e diante desta sociedade participativa, o mesmo estaria capacitado para tomar decisões de impacto no âmbito nacional e de avaliar as decisões de seus representantes neste mesmo nível, sobre o meio em que vive (PATEMAN, 1992).

Pateman (1992) para defender sua visão acerca da democracia participativa faz menção de dois grandes pensadores: Rousseau e J. S. Mill. Ao primeiro ela atribui a titulação de “teórico por excelência da participação” e aponta alguns de seus ideais, como o da defesa da condição igualitária e de independência econômica como necessários para um sistema participativo. Estas condições, apontadas por Rousseau, levariam a igualdade política entre os cidadãos, situação em que “nenhum cidadão fosse rico o bastante para comprar o outro e em que nenhum fosse tão pobre que tivesse que se vender” (PATEMAN, 1992, p. 36).

Outros dois pontos relatados por Pateman (1992) em relação à teoria de Rousseau dizem que: de forma geral, as decisões fruto de acordos coletivos são aceitas mais facilmente pelo indivíduo, assim as leis aprovadas em processos

participativos seriam mais aceitas por aqueles que da sua aprovação participaram, e o outro ponto refere-se à função de integração que a participação desencadearia na sociedade.

Relacionado ao pensamento de J. S. Mill, Pateman (1992) parece apontar uma semelhança entre ele e Rousseau no que tange à compreensão do caráter educativo da democracia. Um ponto de divergência entre os dois refere-se à questão da igualdade política, onde Mill defende o governo representativo e o domínio pela minoria instruída e Rousseau prega a igualdade entre os povos.

Ainda interpretando o pensamento de Mill, Pateman (1992) mostra que Mill considerava a participação no nível local como condição fundamental para o desenvolvimento da capacidade de autogoverno dos indivíduos. Segundo Mill (1963) apud Pateman (1992) é a nível local que a participação tem seu efeito educativo e promove o aprendizado da democracia, dado também, à dificuldade do indivíduo em se envolver e se interessar pelas decisões tomadas a nível nacional da mesma forma que se interessa por aquelas tomadas a nível local e conseqüentemente, mais próximas a ele.

Corroborando Mill (1963), para Pateman (1992) a sociedade é composta por um conjunto de sistemas políticos, sendo que para o funcionamento da democracia a nível nacional, as qualidades individuais necessárias à boa operação do sistema, somente poderiam ser desenvolvidas por meio da democratização das estruturas de autoridade em todos os níveis ou sistemas políticos, assim, pode-se inferir que desde o nível local, seria necessário o estímulo às práticas democráticas.

2.2 Participação: algumas definições

Observa-se que a democracia participativa defende a interação cada vez mais rotineira, do cidadão junto ao Estado. Cabe deixar mais claro o que concebe-se acerca do termo “participação”

Carole Pateman ao escrever seu livro “Participação e Teoria Democrática” inicia seus escritos dizendo que a “participação” tornou-se parte do vocabulário político ao final da década de 60. Segundo ela, em países como França, Grã-Bretanha e Estados Unidos, o termo “participação” era utilizado por diversas pessoas para se referir a uma grande gama de situações (PATEMAN, 1992). Reconhece-se que ainda hoje não se tem uma definição clara sobre o que venha a compreender a “participação”.

Como aponta Milani (2008), o conceito atrelado à ideia de “participação” é bastante amplo e compreende uma gama de denominações como: participação social, popular, institucional, cidadã, democrática, comunitária, todas estas utilizadas de forma geral, para referir-se à prática da inclusão dos cidadãos e das Organizações da Sociedade Civil na gestão e no processo decisório de políticas públicas.

Afirmando a amplitude conceitual sobre o tema, Lavalle (2011, p. 33) considera que a “participação” apresenta multidimensionalidade no que tange ao seu sentido teórico, prático e institucional, ao passo que, integra a prática política de atores sociais, a teoria da democracia e a procedimentos institucionalizados garantidos por leis, “tudo a um tempo só”, como menciona o autor.

Buscando-se algumas definições, para Villela, Vidal e Ferraz (2014), a participação compreende um rol de ações que atores sociais desenvolvem para influenciar no ciclo das políticas públicas, buscando intervir na formulação, execução, fiscalização e avaliação destas.

Milani (2008) usando-se da expressão “participação social” entende que a participação deriva de uma concepção de cidadania ativa, ou seja, quando as pessoas envolvem-se ativamente na comunidade política.

Na teoria participativa de Pateman (1992), a participação refere-se à igualdade de oportunidade participativa na tomada de decisões políticas, gerando conseqüentemente, o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas dos indivíduos.

De acordo com Moroni (2006), a participação apresenta duas dimensões: a política e a pedagógica. A dimensão política refere-se ao fato de que participação é partilha de poder e o reconhecimento do direito de intervenção nas decisões políticas. Pela ótica pedagógica, a participação é a maneira pela qual as aspirações dos diferentes setores da população podem ser expressas no espaço público de forma democrática.

Valla (1998) menciona que a participação, sobre a alcunha “popular”, tem um significado peculiar para a América Latina e para o Brasil, tendo em vista a tradição autoritária a qual se seguiu historicamente no contexto de ambos. O autor aponta que a demanda pela participação, surge com o propósito de distinguir um novo ideal de sociedade, onde as classes populares pudessem ter voz e ser consideradas na gestão pública.

Rocha (2008) destaca que a expressão “participação social” está disseminada por toda parte, seja nas práticas de instituições públicas, nos arranjos institucionais das políticas sociais, nos programas de governo ou nas plataformas de quase todos os partidos, ou seja, pode-se considerar que a participação é evocada em inúmeros discursos dos atores em ação na sociedade.

Neste trabalho consideraremos a definição de Milani (2008), apontada acima, ao considerar que Participação refere-se à prática da inclusão dos cidadãos e das Organizações da Sociedade Civil na gestão e no processo decisório de políticas públicas.

3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

3.1 A Constituição Federal de 1988

Quando se remete à “participação” no Brasil, antes mesmo do debate sobre sua efetividade, é importante citar sobre qual contexto o ideal de participação se construiu.

Neste sentido, Avritzer (2002) ressalta a instabilidade do sistema político brasileiro no decorrer do século XX, fruto dos interesses antidemocráticos que constantemente ameaçavam a estrutura estatal. Para exemplificar esta instabilidade, cita-se o marcante período de 1964 a 1985, no qual se instaura o regime ditatorial no país, suscitando inúmeras mobilizações populares reivindicando liberdade de expressão e de influência na Administração Pública. Com a denominação “popular”, surge neste período, no Brasil, a participação como categoria prática (LAVALLE, 2011).

Embora o período da ditadura tenha sido marcado pela centralidade do Estado e cerceamento das liberdades individuais, Ciconello (2008) destaca que tal fato não impediu a manifestação da sociedade e que emergisse uma pluralidade de experiências participativas em sua base. Segundo o autor, havia algum espaço para mobilização e debate na sociedade, utilizado por inúmeras organizações, militantes, religiosos, intelectuais, tendo como referência preceitos da Teologia da Libertação, do movimento da Educação Popular de Paulo Freire, perspectivas apresentadas pelo pensador Antônio Gramsci, dentre outros, referenciais estes que buscavam congregar o ideal de “educar a população para a transformação social”, para sua emancipação (CICONELLO, 2008, p. 2).

Dentre o conjunto de anseios almejados, Ciconello (2008) coloca que além da busca pelo restabelecimento do sistema representativo eleitoral, buscava-se a

mudança estrutural do Estado e à abertura para a participação de homens e mulheres nas decisões políticas as quais, por conseguinte, afetavam suas vidas. Assim Ongs, movimentos sociais, sindicatos, parte da Igreja Católica com as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), entre outros atores políticos articularam-se na tentativa de criar vínculos entre os setores populares e fortalecer a autonomia e a organização destes, resultando, por exemplo, na formação do Partido dos Trabalhadores (PT) e a criação de inúmeras associações (de moradores, comunitárias, de defesa de direitos, entre outras) (CICONELLO, 2008).

Considera-se assim que desde meados dos anos 1960, a participação na gestão pública se torna discurso e reivindicação dos diversos movimentos sociais atuantes no país. O período, marcado por intensas lutas, graves problemas sociais, crise no setor público, autoritarismo da administração pública e mobilização da população, tem seu ápice com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A CF/1988 representa um marco na história do Brasil ao permitir que se iniciasse um diálogo entre estado e sociedade e dado o estabelecimento, a partir desta, de direitos sociais, de uma nova forma de conceber as políticas públicas e da institucionalização de arranjos participativos (TATAGIBA, 2009).

Conhecida como a “Constituição Cidadã”, a nova constituição foi responsável por incluir no processo decisório federal e local, mecanismos de participação, tais como as câmaras setoriais, os conselhos gestores de políticas públicas, os orçamentos participativos, as conferências e as audiências públicas (AVRITZER, 2008). Mecanismos estes, que passaram a compor um sistema descentralizado e participativo cuja base se apoiou na composição mista e plural e em processos em que o diálogo foi motivado e a deliberação sobre a coisa pública foi buscada (CUNHA, 2004).

Após a criação e institucionalização destes arranjos pode-se caracterizar a participação através da denominação “participação institucional” (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2011).

Esta institucionalização mostra um redesenho do sistema de proteção social vigente através do compromisso em garantir à sociedade o direito de atuar politicamente e interferir na condução das políticas públicas (ROCHA e SANTOS, 2008). Tal fato, segundo Rocha (2008), foi uma aposta em direção à mudança da cultura política do país e instituição de valores afeitos à democracia, transparência e controle social frente às ações do Estado. Dessa forma, objetivou-se favorecer o

exercício popular de poder e a democracia participativa na administração pública brasileira (MORONI, 2006).

Como destaca Rocha (2008), alguns avanços podem ser creditados à participação e aos preceitos inscritos na Constituição vinculados a ela, são eles: a aprovação do Sistema Único de Saúde (SUS); o reconhecimento da função social da propriedade; a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente; a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); a criação de conselhos em quase todas as políticas sociais, entre outros.

Rocha (2008) ao evidenciar um pioneirismo da área de saúde em estabelecer mecanismos de participação, justifica tal análise devido às lutas empreendidas pelo Movimento pela Reforma Sanitária, destacando a realização da XIII Conferência Nacional de Saúde realizada em 1986 e que congregou o estabelecimento do Sistema Único de Saúde (SUS). Avritzer (2012) acrescenta ainda que ao lado da assistência social, a área da saúde foi construída a partir da ação de movimentos sociais fortes, organizados durante a Constituição e com fortes vínculos com sistemas gestores.

Perto de completar 30 anos da promulgação da Constituição, tem-se no Brasil atualmente o que Teixeira, Souza e Lima (2012) e Souza (2012) denominam de “arquitetura da participação”, ou seja, um conjunto de instituições participativas institucionalizadas e em atuação no país. Sobre os princípios constitucionais que subsidiam tal estrutura Souza (2012) e Teixeira, Souza e Lima (2012) destacam:

“a cidadania como fundamento do Estado democrático (artigos 1o, 5o, 8o, 15 e 17), os deveres sociais em questões coletivas (artigos 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (artigos 14, 27, 29, 58 e 61)... a participação social como forma de gestão pública (artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231)” (SOUZA 2012, p. 13-14; TEIXEIRA, SOUZA E LIMA 2012, p. 10).

3.2 A Gestão Petista (2003-2014)

Considerada a importância da Constituição Federal de 1988 para a história política brasileira, sobretudo para os anseios em prol da participação, consideraremos agora outro marco na recente democracia do país: a ascensão de um partido de esquerda ao governo federal.

Como citam alguns autores, a entrada do Partido dos Trabalhadores no governo federal em 2003 gerou grande expectativa quanto a uma possível reforma democrática a ser engendrada pelo partido, tendo em vista seu histórico de ação nos

governos locais que ocupara anteriormente (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2011).

Verdadeiramente reconhece-se que houve um esforço em ampliar a utilização de mecanismos participativos, como os conselhos nacionais e as conferências de políticas públicas, herdados, como outros espaços participativos, da CF/1988 e já utilizados por outros governos anteriores ao referido (TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012; CUNHA, AGUIAR e MAFRA, 2015; ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2011).

Como aponta Cunha, Aguiar e Mafra (2015), até 1988, ano de instituição da Constituição Federal Brasileira e dos arranjos participativos, apenas 5 (cinco) Conselhos Nacionais haviam sido criados. Já apenas no ano de 2003, 8 (oito) conselhos são estabelecidos apresentando novas áreas para o debate público como aquicultura e pesca, economia solidária, igualdade racial, política urbana (Cidades), transparência pública e combate à corrupção.

Com relação às Conferências Nacionais, Cunha, Aguiar e Mafra (2015) evidenciam que de 1941 a 2013 foram realizadas 138 encontros, sendo 99 destes realizados após o ano de 2003. Rocha (2008) destaca ainda, que sob gestão petista, pela primeira vez a sociedade foi consultada para a elaboração do Plano Plurianual, a ser implementado entre os anos de 2004-2007, consulta a qual se deu através da realização de fóruns de discussão em todos os Estados e no Distrito Federal.

Ao longo de tal governo, especificamente nos dois primeiros mandatos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), buscou-se também a articulação com sujeitos políticos e assuntos relacionados à participação através da distribuição de funções entre órgãos de assessoria da Presidência da República, assim o relacionamento e articulação com a sociedade civil, envolvendo a criação e uso de instrumentos de consulta e participação ficou a cargo da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) (TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012).

Vinculada à SGPR foi criada a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), responsável por coordenar e articular as relações entre governo e sociedade civil e atuar na estruturação de mecanismos para participação popular (TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012; PETINELLI, 2011).

Conforme Petinelli (2011) a atuação da SGPR no governo Lula (2003-2010) se dava tanto na organização das conferências, como no diálogo com o Governo Federal. Neste período as conferências se tornam as principais instâncias

propositoras de diretrizes para compor o Plano Plurianual de Ação (PPA) do governo (PETINELLI, 2011).

Para Teixeira, Souza e Lima (2012) a configuração do arranjo institucional do governo naquele período apresentou limitações no que tange ao fortalecimento das iniciativas de participação pelo fato de ter separado a articulação com a sociedade civil da integração das ações governamentais, responsabilidades da Secretaria-Geral da Presidência da República e Casa Civil, respectivamente. Segundo os autores, esta separação pode ter dificultado a implementação das decisões quando estas demandavam a competência de outro órgão que não restrita à competência daquele quem realizou ou utilizou o espaço participativo. Assim Teixeira, Souza e Lima (2012) demonstram ser possível observar a ação fragmentada da administração pública através da arquitetura da participação vigente até então.

Destaca-se ainda a dificuldade no reconhecimento de novos sujeitos políticos na estrutura formada dado o estabelecimento de pesos diferenciados na atribuição de responsabilidade entre os órgãos e a centralidade com a qual foram definidos os representantes sociais nestes. Para exemplificar, Teixeira, Souza e Lima (2012) mencionam que o Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) deveria ser responsabilidade da Secretaria-Geral dada sua função de articulação social, no entanto ficou a cargo da Secretaria de Relações Institucionais (SRI). Ainda sobre este órgão, destacam que a composição do CDES centrou-se em empresários e sindicalistas como representantes da sociedade, negando de certo modo, o reconhecimento de novos sujeitos políticos e a diversidade de entidades presentes na sociedade que poderiam ter este espaço para discutir temas relevantes sobre o futuro do país.

Reconhecendo a expansão de espaços para discussão sobre políticas públicas ao longo da primeira gestão petista (2003-2010), bem como a abertura para “novos atores¹” e “novas demandas políticas”, é correta ainda, a compreensão de que tal expansão deu-se sem o diálogo entre as diferentes concepções acerca do que se pretendia com eles e que insistiu-se na resistência de alguns setores ao acolhimento desta participação, como é o caso da área econômica, restringindo então o campo de

¹ Aqui como Abers, Serafim e Tatagiba (2011) destacam ao colocar no texto original o termo novos entre aspas, talvez por reconhecer que são atores e demandas com certa presença na sociedade, mas que alcançam neste período maior evidência ao serem discutidos e atuarem no governo, o que Cunha, Aguiar e Mafra (2015) também problematizam.

atuação da participação às políticas sociais e ambientais (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2011; TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012).

Corroborando com esta proposição, Abers, Serafim e Tatagiba (2011) e Lavalle e Szwako (2014) destacam que o governo petista emitiu sinais contraditórios ao explicitar disputas ideológicas entre os integrantes da coalizão política formada para sustentar a governabilidade, colocando certos limites para o avanço dos processos participativos. Como exemplificam, a agricultura foi um setor onde tiveram que conviver ideais de valorização do agronegócio junto à política da agricultura familiar, representados pelo Ministério da Agricultura e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, respectivamente, evidenciando que não houve efetiva mudança na correlação de forças sociais ao longo de tal governo.

Outro ponto mencionado por Abers, Serafim e Tatagiba (2011) diz respeito ao fato de que a centralidade e a funcionalidade da participação tenham variado de acordo com a área do governo, ao demonstrar não haver direcionamentos claros sobre qual seria o peso e o lugar que os novos espaços participativos teriam no processo concreto de negociação e tomada de decisão dependendo assim de dois fatores: das rotinas de interação entre Estado e movimentos específicos, desenvolvidas anteriormente e que influenciaram a dinâmica de interação que se seguiu no governo Lula; e da utilização de novas formas de interação criadas ao longo do governo, tais como nomeação de militantes em cargos decisórios importantes.

A partir desta análise, Abers, Serafim e Tatagiba (2011) reafirmam que no governo Lula não havia um projeto centralizado e uniforme de instituir políticas participativas, mas que havia certo humor favorável tendo em vista a rede de atores atuantes nas diversas áreas de políticas naquele momento. Elas creditam o surgimento de novas formas de aproximação dos movimentos sociais com o Estado no período à maturidade dos movimentos e ao histórico de articulação formado antes do governo e que se fortalece no período.

Após a gestão Lula, inicia-se o governo de Dilma Rousseff, primeira mulher a governar o Brasil, marcando mais um momento histórico na democracia nacional. Ainda que não se tenha problematizado teoricamente seu período de gestão, dado o recente encerramento do primeiro mandato (2011-2014), no que tange à participação e utilização das IPs, Dilma prosseguiu com o trabalho realizado anteriormente. Com o perfil diferente do seu antecessor, a Presidente ou Presidenta, como prefere ser

mencionada, deu continuidade na utilização de conferências nacionais como estratégia para articulação com a sociedade, sendo que no período entre 2011-2014, aproximadamente 34² conferências foram realizadas ou iniciaram com previsão de realização da etapa nacional no ano seguinte, 2015 (BRASIL, 2016).

Talvez o maior destaque no período, com relação ao tema, tenha sido o debate entorno do DECRETO Nº 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014, de sua proposição e respaldo, o qual buscava fortalecer e articular os mecanismos participativos, fomentando a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil e com o propósito de instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) (BRASIL, 2014).

Ao ser publicado, o Decreto sofreu duras críticas da oposição ao governo e do Congresso Nacional, os quais acusaram-no de ser uma tentativa de ferir o princípio da independência dos poderes e afetar a competência do Congresso, fato o qual causou surpresa naqueles que o propuseram.

Romão (2015), por exemplo, destaca que o Decreto foi resultado de uma construção anterior que entre 2012 e 2013 reuniu representantes dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal com vista a refletir sobre a participação como método de governo.

Diante da reação à proposta, o governo justificou que o Decreto não criaria nenhuma instituição nova, nem alteraria a forma de atuação daquelas IPs existentes, objetivando apenas o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e forma de expressar a sua autonomia, uma das diretrizes da PNPS proposta pelo instrumento.

Embora o Decreto ressaltasse o direito à informação, à transparência, ao controle social nas ações públicas, e o objetivo de consolidar a participação social como método de governo, bem como promover a articulação entre as IP, a inclusão social através do desenvolvimento de mecanismos participativos acessíveis a grupos sociais historicamente excluídos, promover a capacitação da sociedade civil e dos agentes públicos e ao previsão da realização de relatórios anuais para avaliar a implementação da PNPS, a ser realizado no âmbito da SGPR, tal proposta foi

² Sendo que 4 delas com a etapa nacional prevista para realização no ano de 2015, vinculadas à garantia de direitos da Criança e do Adolescente, da pessoa com deficiência, da pessoa idosa e da comunidade LGBT.

considerada “bolivariana”, “golpista”, “totalitária” e “oportunista”, pelos seus críticos (LAVALLE e SZWAKO, 2014).

Longe de fazer juízos sobre tal mérito, acredita-se que a situação tenha exposto o que determinadas alas da máquina pública pensam sobre a participação social e a intervenção da sociedade nas suas dinâmicas cotidianas. Esta intervenção que parece representar “ameaça” para alguns.

De forma geral, a gestão petista demonstrou importante avanço quantitativo no que tange ao acionamento de instituições participativas no período, no entanto, permanece desafiador, por parte do Estado, como recorda Rocha (2008), conseguir responder à enorme quantidade de demandas, novas e antigas, oriundas das IPs, transformando-as em medidas e políticas públicas concretas e que impactassem positivamente a vida da população.

3.3 A ótica da administração pública

Pela ótica da administração pública observa-se que historicamente o Brasil se mostra regido por interesses clientelistas, patrimonialistas, personalistas e demais adjetivações que o caracterizam como um país em que os interesses privados se sobrepõem ao interesse público e que o famoso “jeitinho” é usado para driblar normas e regras burocráticas pertencentes ao ordenamento da gestão pública em busca de favorecimento (Nunes, 2010; Carvalho, 2002).

No século XX, as tentativas de suprimir a ação do clientelismo e demais traços personalistas na sociedade brasileira e a necessidade de se organizar o Estado e gerir a economia nacional trouxeram a reforma do Estado e de sua administração para o centro da discussão política, acompanhando o movimento internacional na mesma direção.

Dessa forma, desde a década de 1930, o aparelho do Estado sofre mudanças com vista à introdução do universalismo de procedimentos e a criação de uma burocracia suficiente à inserção de normas racionais e impessoais na administração pública no intuito de elevar o desempenho das instituições públicas e permitir o alcance de seus objetivos (CUNILL GRAU, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2008; NUNES, 2010).

As primeiras reformas sustentaram uma estrutura centralizada e tecnocrática amparada na profissionalização do serviço público e reforço das instituições públicas. Já as que se seguiram, sobretudo a partir da década de 80, apostaram na

descentralização do Estado, supondo que formas descentralizadas de prestar serviços poderiam ser mais democráticas, eficientes, elevariam o bem-estar da população, viabilizariam a redução do clientelismo e possibilitaria o aumento do controle social sobre o Estado (ARRETCHE, 1996).

Para Arretche (1996) a noção de centralização, antes defendida, naquele momento era associada ao autoritarismo, falta de transparência nas decisões, ausência de parâmetros democráticos, à ineficácia e impossibilidade de controlar as ações do governo, suscitando assim seu questionamento. No entanto, a autora pretende demonstrar que várias das expectativas que repousaram sobre a descentralização do Estado não trouxeram resultados esperados, argumentando que a concretização dos ideais democráticos dependeria mais da natureza das instituições do que o nível de governo encarregado da gestão das políticas (ARRETCHE, 1996).

Na mesma linha, Paula (2007) destaca que o discurso reformador do Estado não conseguiu romper com a linha tecnocrática vigente, permanecendo a reproduzir o autoritarismo e o patrimonialismo, monopolizando no núcleo estratégico do Estado o processo decisório e não garantindo a permeabilidade da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas, a despeito do discurso participativo e de consideração pelo cidadão disseminado desde então.

Neste contexto Paula (2007) destaca a vigência de dois projetos políticos após a democratização brasileira: a administração pública gerencial e a administração pública societal. A primeira com inspiração no gerencialismo tem sua origem ligada à crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina entre as décadas de 1980 e 1990, influenciada pelos preceitos reformistas atuantes no contexto internacional naquele momento, graças às reformas engendradas por Margareth Thatcher e Ronald Reagan.

No Brasil, segundo Paula (2007), o gerencialismo ganha força na década de 1990 frente à crise do nacional-desenvolvimentismo, às críticas ao patrimonialismo e aos ideais autoritários vigentes na década passada, culminando então, com a ascensão política ao poder de uma aliança inspirada no ideário liberal liderada pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB,) que teve como órgão estruturador do Estado, o MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado) (PAULA, 2005).

Por outro lado, a vertente Societal, manifestada pela utilização de arranjos participativos como Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, resultantes de mobilizações contra a ditadura e pela redemocratização do país, por Paula (2005)

desenvolve-se sobre a influência das mobilizações populares no Brasil entre as décadas de 1960 a 1980, com protagonismo ora dos movimentos sociais, movimento sindical, partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, ONGs, ora pela Igreja Católica que por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) incentivava a discussão sobre problemas coletivos e a formação de lideranças populares (PAULA, 2005).

Estas mobilizações apresentavam como tema a inserção da participação popular na gestão pública influenciando a construção de um projeto político cujo objetivo fosse o de criar instrumentos que possibilitassem o controle social sobre as ações estatais e tirar o monopólio de formulação e implementação das ações públicas essencialmente realizadas pelo Estado (PAULA, 2005).

Ao passo que surgem diversas iniciativas participativas por ação da CF/1988, Paula (2005) vê sua atuação ao longo dos anos 1990 como fragmentada, ensejando a necessidade de um projeto político mais abrangente abarcando a relação Estado-Sociedade de modo que oferecesse um modelo de desenvolvimento que enfrentasse a crise do nacional-desenvolvimentismo, uma proposta de reorganização do Estado e uma visão alternativa à vertente gerencial.

Tal necessidade viria, supostamente, a ser satisfeita ao ascender à presidência, Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, levando ao poder uma coalização de forças manifestada por atores representantes dos setores populares, dos partidos de esquerda e centro-esquerda, bem como do empresariado nacional (PAULA, 2005). Ainda segundo Paula (2005) a expectativa de que a abordagem societal torna-se a marca do governo federal na primeira gestão de Lula, não se concretizou tendo em vista à convivência e continuidade com as práticas gerencialistas. Tese a qual infere-se ter continuado a vigorar em seu segundo mandato e consequentes mandatos de sua sucessora, Dilma Rousseff.

Nesse contexto, Pinto (2006) recorda que o Brasil é um dos poucos países no ocidente, a julgar por seu tamanho e complexidade, que apresenta uma rede de instrumentos para controle do regime político como conselhos municipais, estaduais e federais, conferências, orçamentos participativos, referendos, plebiscitos e possibilidades de projetos de lei de iniciativa popular, a que Teixeira, Souza e Lima (2012) chamaram de “arquitetura da participação”, entretanto, a efetividade buscada em estabelecer causalidade entre as ações do ente público e às demandas sociais evidenciadas nestes instrumentos, é seriamente questionada frente à existência de um

distanciamento entre a elite política que exerce o governo e este conjunto de instituições participativas.

Como enfatiza Romão (2015) o constituinte, “apesar do célebre parágrafo 1º do artigo 1º da Constituição, não estabeleceu regras para a atuação “direta” do cidadão nos assuntos públicos” (ROMÃO, 2015, p. 40), suscitando a necessidade de uma norma para estabelecer a função da participação institucional no governo.

Desse modo Ciconello (2008) ressalta não haver unanimidade no aparato Estatal quanto à participação social, sendo que inúmeros gestores públicos não estariam dispostos a partilhar o poder com a sociedade, aceitando as deliberações resultantes das IPs. Enquanto a CF/1988 lançou diretrizes de democracia participativa, o autor observa a reforma gerencial do Estado, implementada nos anos 1990, como motivadora de intervenções institucionais que tornaram complicadas às inserções de demandas sociais no aparato estatal (CICONELLO, 2008). Posição reconhecida também por Teixeira, Souza e Lima (2012), os quais ressaltam a dependência para operacionalização da participação, de estruturas institucionais concebidas para viabilizar de fato a interferência da sociedade civil na formulação de políticas públicas.

Além de estruturas institucionais afeitas à participação da sociedade, faz-se necessário ainda, o desenvolvimento de organizações da sociedade civil fortes, qualificadas e com autonomia para agir, sendo capazes de entender minimamente o funcionamento da burocracia estatal. Tal ação poderia capacitar a sociedade a subsistir a luta institucional através de militantes profissionalizados, com tempo e habilidade para entender e operar internamente na máquina pública, no entanto, reconhece-se que a falta de recursos, dentre outros fatores, inviabiliza quase sempre tal proposta (CICONELLO, 2008, p. 10).

Reforçando o argumento da necessidade uma sociedade civil forte e organizada, Cunill Grau (2005) destaca que a construção da democratização da administração pública brasileira requer que a cidadania tenha formas de influenciá-la, que esta seja encarada como ator político que contrabalance o poder da burocracia e a controle efetivamente, em busca de dar condições para decisões com equidade e justiça. De outro modo, enquanto a administração pública estiver refém dos interesses particulares, “seja da burocracia, das corporações econômicas privadas ou daqueles estritamente partidários”, como destaca CUNILL GRAU (2005, p. 17), seus

resultados continuarão frustrando as expectativas de democratização e desenvolvimento da estrutura estatal.

Nesse sentido Paula (2005) aponta que um aparelho do Estado, para que seja participativo, além de legitimar as demandas populares, requer ainda a superação de uma cultura política autoritária e patrimonial ainda vigente no Brasil. Segundo ela, há que se valorizar, formar e treinar administradores públicos capazes de negociar e agir nos limites entre técnica e política e que tenham uma visão estratégica, participativa e solidária da gestão pública (Paula, 2005).

Por fim, Lüchmann (2009) lembra que a participação da sociedade civil por si, não garante a mudança nas relações de poder e o aprofundamento da democracia. Destaca ainda que é necessário qualificar a participação e assumir que os fatores que impedem o êxito dos processos participativos são complexos, pois envolvem questões de natureza política, econômica, social e cultural que demonstram uma sociedade concebida sobre a influência do clientelismo, autoritarismo e da desigualdade social (LÜCHMANN, 2009).

4 CONFERÊNCIAS NACIONAIS

Dados contornos contextuais acerca dos princípios democráticos e como se constrói a participação social no Brasil, cabe agora entender como as Conferências Nacionais se inserem neste contexto até ser possível à realização da I Consocial.

Como já mencionado sua criação se deu na década de 1930, no governo de Getúlio Vargas, com objetivo de produzir informações sobre as atividades das áreas da saúde e da educação, restringindo à participação no processo aos agentes estatais, administradores e técnicos das áreas em discussão (FARIA, SILVA e LINS, 2012; TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012; HOCHMAN, 2005).

O Estado Novo, período em que Vargas governa o Brasil, adotava como ideologia a modernização do aparato estatal, a centralização política e administrativa, o controle político e a extensão da proteção social, prevendo a constituição de um Estado robusto e centralizado que ao mesmo tempo pudesse alcançar todo o território nacional integrando as 3 (três) esferas administrativas: união, estados e municípios (HOCHMAN, 2005). É nesse contexto que é forjada a primeira Conferência Nacional na área da Saúde durante a gestão de Gustavo Capanema, em 1941, dentro do plano de reforma institucional do setor, naquele período.

Embora a sua criação tenha sido no período varguista, somente a partir de 1980 as conferências começaram a ser utilizadas com maior frequência como alternativas para integrar a participação social no ciclo de gestão de políticas públicas, fato o qual, permitido pela instituição da Constituição Federal de 1988 (SOUZA et al, 2013) .

Como preconiza Cunha (2012), existem diferenças significativas entre as conferências realizadas após a redemocratização brasileira e as anteriores a tal episódio. A primeira diferença esta no fato de algumas conferências, pós-redemocratização, serem previstas por lei como é o caso das áreas de saúde e da assistência social, não necessitando de decisão governamental para realiza-las. A segunda relaciona-se aos objetivos a que se propõem, podendo ser avaliativas, propositivas, exibindo um caráter deliberativo além do consultivo. Como terceira diferença destaca-se ao perfil dos participantes, que agora podem fazer parte da sociedade civil, não se limitando a especialistas ou integrantes do poder público como antes (CUNHA, 2012).

Desde a primeira edição do encontro em 1941 até 2013 ocorreram 138 Conferências, sendo 99 destas realizadas após o ano de 2003 (CUNHA, AGUIAR e MAFRA, 2015). Avritzer (2012) aponta a participação de aproximadamente 10 milhões de pessoas em conferências no período do governo Lula (2003-2010) quando 74 encontros foram realizados.

Souza (2012) destaca que ao longo do governo Lula, dos 34 ministérios e secretarias com status de ministério, 64% ou 22 órgãos, estiveram envolvidos em processos conferenciais, excetuando-se as áreas de agricultura, pecuária e abastecimento, defesa, fazenda, minas e energia, transportes e turismo. Petinelli (2011) destaca a Secretaria Especial de Direitos Humanos como uma das recordistas com a realização de 24 conferências nacionais, seguida do Ministério da Saúde com 21, considerando período entre 1988 a 2010.

Além da expansão quantitativa, o período pós 2003, foi marcado pela inserção de novas temáticas na agenda de discussão do governo, superando a concentração em torno de áreas como saúde, educação e assistência social, tendo em vista a forte institucionalidade destes setores. Aquicultura e Pesca (2003), Cidades (2003), Meio Ambiente (2006), Políticas para Mulheres (2004), Economia Solidária (2006), Segurança Pública (2009), entre outras, são exemplos de temáticas discutidas

em conferências pela primeira vez, após 2003 (IPEA, 2013; CUNHA, AGUIAR e MAFRA, 2015).

No que tange às finalidades as Conferências Nacionais constituem-se como instituições participativas que objetivam deliberar sobre políticas públicas e contribuir para a sua formulação, sendo convocadas pelo Poder Executivo e organizadas nos três níveis da Federação, possibilitando ampla participação da sociedade (AVRITZER, 2012; PROGREGINSCHI e SANTOS, 2011).

Objetivam ainda, informar as instâncias decisórias - ministérios, secretarias de governo e o Poder Legislativo – sobre as preferências dos diversos atores participantes dos encontros (IPEA, 2010).

Sua dinâmica de organização varia conforme o contexto, mas alguns traços costumam ser recorrentes entre as experiências já estudadas. Nesse sentido Souza (2012) nos presta valiosa contribuição ao criar um modelo onde estão sistematizados os principais elementos que compõem a estrutura de um processo conferencial típico, apresentado na figura 1:

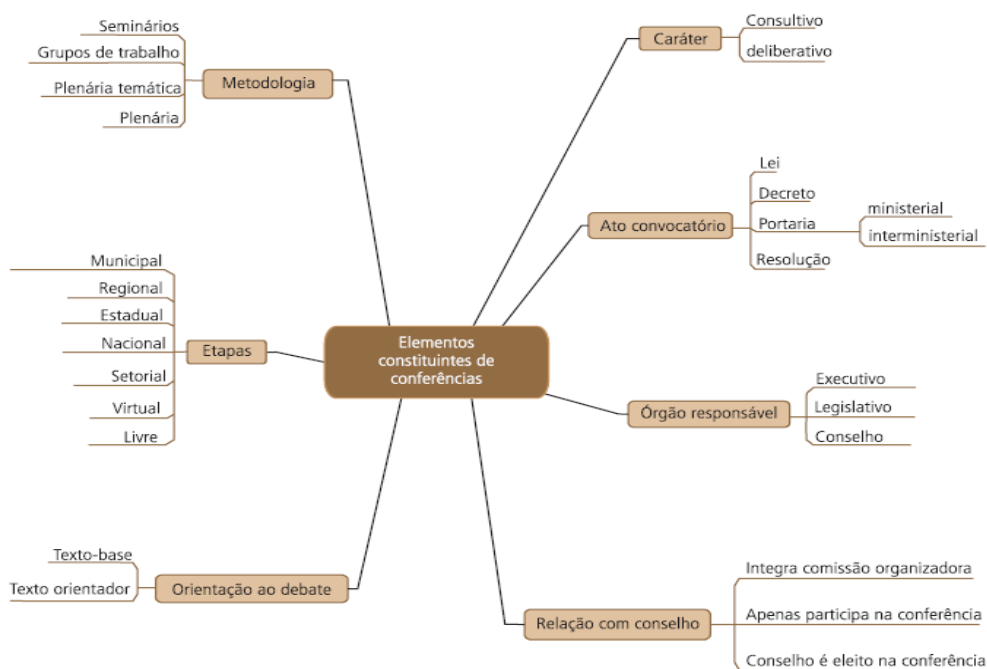


Figura 1. Elementos constituintes de conferências

Fonte: Souza (2012, p. 200).

A partir dos elementos evidenciados na Figura 1 (metodologia, etapas, orientação ao debate, caráter, ato convocatório, órgão responsável e relação com conselho) é possível compreender como se dá um processo conferencial típico.

Quanto à forma de convocação, as conferências podem ser solicitadas por lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial ou ainda por resolução do respectivo conselho, vinculado à política pública (FARIA, SILVA e LINS, 2012). Sua execução se dá nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal, e em cada fase, são escolhidos representantes (delegados) que irão compor a etapa seguinte, bem como irão deliberar sobre as propostas apontadas pelos participantes.

Podendo assumir um caráter consultivo, ou deliberativo, estes arranjos participativos apresentam uma característica peculiar e desafiadora, que é a união de três formas de ação: a participação, a representação e a deliberação. A participação figura na inclusão de diferentes vozes no processo político; a representação significa colocar algum ator para agir em nome dos outros, no caso das conferências, a eleição de delegados para cada esfera de governo; e a deliberação, consistindo na tomada de decisão baseada em argumentos publicamente aceitos (FARIA, SILVA e LINS, 2012).

Acerca dos principais temas discutidos por estes arranjos, bem como os eixos temáticos, Souza et al (2013) elabora o que ele denomina “nuvem de palavras”, representada na figura 2.



Figura 2. Palavras-chave recorrentes nos temas centrais de conferências típicas
Fonte: Souza et al (2013, p. 21).

Souza et al (2013) destaca que a maioria dos processos conferenciais objetivam a discussão de uma política nacional da área em debate e que a garantia de direitos e o desenvolvimento foram categorias também mencionadas com maior frequência nos processos.

Com relação à periodicidade, as conferências ocorrem em períodos regulares a cada dois ou quatro anos, variando conforme a temática e o contexto político no qual é concebida. Sobre o tempo que decorre entre a convocação da conferência e a etapa nacional, o autor indica que em média este tempo é de 9 meses.

Ao observar os padrões de participação nos processos conferenciais, Cunha (2012, p. 26) evidencia:

“A participação de mulheres decresce conforme se avança na escala, ou seja, elas participam mais no nível municipal e estadual e menos no nacional. Infere-se que a possibilidade de conciliação com as atividades cotidianas no nível local facilitem a participação destas neste âmbito, o que não ocorre ao ascender de nível no processo. Outro ponto que se revela é a falta de estrutura para acomodar crianças nos locais de conferências, por exemplo. Considerando a participação pelo fator Raça/cor, na etapa nacional há uma queda na participação dos negros e pardos em relação à de brancos. Quanto à escolaridade, tem-se que a participação de pessoas com nível superior na etapa nacional aumenta 250% em relação à etapa local” (CUNHA, 2012, p. 26).

O nível de governo no qual o processo participativo ocorre também impacta a participação podendo estimular ou restringir a presença de alguns segmentos como o de mulheres, negros e pardos, e Àqueles com nível de escolaridade e renda menores (CUNHA, 2012).

A partir da análise das conferências nacionais ocorridas entre 2003 e 2010, Avritzer (2012, p. 13) indica que o perfil dos participantes é: pertencem ao gênero feminino em 51, 2% dos casos; possui em média 4 (quatro) anos de escolaridade ou ensino médio, 26,9% e 20%, respectivamente; com renda entre 1 a 4 salários mínimos em 52% dos casos. Avritzer (2012, p. 13) constata ainda que “não são os mais pobres que participam”.

Ao postular sobre o desenho institucional das conferências aponta-se que a participação tem ocorrido por meio de sujeito políticos coletivos, ou seja, através de organizações que atuam no campo da política em debate (CUNHA, 2012).

Sobre a existência ou não de cotas para subsidiar a representação de grupos sociais historicamente excluídos de processos políticos, Souza et al (2013) destaca que a sua determinação pode tornar as conferências mais inclusivas, indicando que tal esforço tem sido realizado com a realização de etapas sem base territorial como as conferências livres, setoriais e virtuais (SOUZA et al 2013).

Com relação a permitir que sejam elaboradas novas propostas na etapa nacional Souza et al (2013) indica que tal fato pode comprometer o processo ao possibilitar a desconsideração da deliberação ocorrida nas etapas anteriores e invalidar a mobilização ocorrida nestas etapas. Quanto à limitação de propostas, indica-se que se o objetivo da conferência for discutir prioridades e metas para uma dada política, a limitação ou o que se denomina, priorização, pode ser adequada; por outro lado, se o objetivo é reafirmar direitos, a imposição de limites pode não ser a melhor solução (SOUZA et al, 2013).

Sobre a comissão organizadora, Souza (2012) destaca que é comum que seja composta por representantes dos diversos segmentos a serem alcançados com o processo. Perceber quem integra a comissão organizadora e quais são as áreas de trabalho dentro deste espaço, pode contribuir para o entendimento do que é priorizado no processo de organização da conferência (SOUZA et al, 2013).

Apontado como surgem as conferências nacionais, como se estruturam e como ocorre a participação, cabe evidenciar alguns dos desafios que se apresentam. Teixeira, Souza e Lima (2012), por exemplo, destacam que são poucas as conferências que objetivaram dar garantias de acesso e participação a grupos sociais específicos, marginalizados ou historicamente excluídos dos processos de tomada de decisão, fato o qual pode significar baixa preocupação com a inclusão de distintas vozes ou “perspectivas sociais” no processo participativo.

Pinto (2006) aponta que mesmo sendo um espaço de encontro entre Estado e Sociedade civil, as Conferências são necessariamente, políticas de governo, ao sugerir a dependência da “vontade política” em convocar ou não tal espaço participativo, sobretudo naquelas áreas em que as conferências não estão regulamentadas por lei. Acrescenta-se ainda o fato de que estados e municípios decidem por participar ou não do processo.

Quanto à busca por ampla participação da sociedade, citam-se novas modalidades de participação no processo conferencial, representadas pelas conferências livres e virtuais, as quais embora não permitem a eleição de delegados, são etapas que possibilitam a liberdade de organização da sociedade. Para Teixeira, Souza e Lima (2012) a utilização de tais etapas impõe um importante desafio metodológico ao considerar que o caráter deliberativo dá às etapas presenciais maior importância ao possibilitar incorporação de propostas nas etapas subsequentes, o que segundo as autoras não aconteceria nas primeiras por terem caráter consultivo.

Acrescenta-se ainda que a impossibilidade de eleger delegados possa afetar o processo e resultar na perda das propostas formuladas nestes espaços, dado que as pessoas que participaram da sua concepção não terão a chance de defender suas posições ou explicitar a ideia que envolve a proposta em fases posteriores (TEIXEIRA, SOUZA E LIMA, 2012).

Outro ponto desafiador aos processos conferenciais, diz respeito à consideração ou não das propostas decorrentes das deliberações pelo governo. Nesse sentido Teixeira, Souza e Lima (2012) destacam que a cultura de participação no Brasil tem focado na produção de deliberações, mas pouco é realizado para monitorar o encaminhamento destas.

Ao pontuar a respeito do processo de monitoramento dos encaminhamentos das conferências nacionais, Ribeiro et al (2013) destaca a importância da determinação das responsabilidades pela implementação das deliberações, ou seja, quais órgãos caberiam, por razões de sua competência, à consideração das propostas originadas a partir das conferências. Dessa forma, destaca-se que o responsável pelo monitoramento pós-processo participativo deve ter clareza quanto à estas responsabilidades e deve acompanhar se as propostas foram direcionadas aos órgãos e setores responsáveis por sua execução.

Ao se definir a forma de monitorar o pós-conferência, Ribeiro et al (2013) chama a atenção para a consideração da transversalidade da política. Por política transversais, Ribeiro et al (2013) indica àquelas cuja finalidade seja desenvolver ações vinculadas a garantia de direitos e à segmento específicos da população, como por faixa etária (jovens, idosos) ou por gênero e raça (direitos das mulheres, igualdade racial). Indica ainda que o órgão responsável por conferências afeitas às políticas transversais, normalmente não é o executor das políticas, ou como se pode depreender disto, talvez não seja ele o único responsável pelos encaminhamentos (RIBEIRO et al, 2013).

A disponibilidade de recursos e equipe são fatores que também impactam o processo pós-conferencial.

A respeito de uma visão ampliada sobre o processo conferencial, Avritzer (2012) aponta que mesmo destacando-se como instrumento da política participativa empreendida desde 2003, ainda não se sabe se a disponibilidade de informação é suficiente para subsidiar à participação das pessoas no processo conferencial, nem sobre a influência do governo no referido processo, quanto mais se as deliberações

são implementadas e como são. Nesse sentido, evidencia-se ainda a dificuldade em vincular e provar que medidas implementadas pelo poder público tenham de fato se originado nas conferências.

Tal análise é dificultada mais ainda ao se evidenciar, como Souza et al (2013) o faz, a dificuldade em obter informações sobre a dinâmica de realização das conferências tendo em vista a não disponibilização das informações de forma ampla e aberta.

5 AVALIANDO PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Em se tratando de processos participativos, segundo Pires et al (2011), persiste “uma grande inquietação no debate político e acadêmico no Brasil” referindo-se à questão: “a participação faz diferença?” (PIRES et al, 2011, p. 347). Ao passo que, a institucionalização de instituições participativas (IPs) como os conselhos gestores de políticas públicas, os orçamentos participativos, as conferências, entre outras, esta próxima de completar 30 anos, ainda hoje não estão claros quais são os efeitos da participação na dinâmica do Estado, na implementação das políticas públicas e na vida social e política dos cidadãos (PIRES et al, 2011).

Não sendo um desafio exclusivo das IPs, Lavalle (2011) demonstra que a avaliação de efeitos compreende uma das mais difíceis empreitadas das ciências sociais. Buscando elencar algumas motivações para a dificuldade em avaliar as políticas sociais no Brasil, Pires et al (2011) aponta a deficiência no desenho dos projetos e a construção de objetivos genéricos, os quais se tornam difíceis de serem avaliados. Por este fato, faltam padrões claros para se proceder a uma avaliação mais completa.

Para Wampler (2011), os resultados decorrentes das instituições participativas variam muito, dependendo da forma de deliberação, do tipo de política pública discutida, das possíveis contribuições para o bem-estar social, dentre outras variáveis. Entre os efeitos pode-se citar, por exemplo, à melhora da gestão pública, ao estímulo à prática cívica e formação de associações e a fiscalização sobre a gestão de recursos públicos (PIRES et al, 2011).

Ainda que seja difícil chegar a um consenso sobre as contribuições das IPs, é importante compreender os impactos destas, pois, caso não estejam produzindo mudanças na sociedade, não contribuam para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, do bem-estar social e da democracia, é provável que as organizações da

sociedade civil, os atores políticos e os funcionários do governo retirem seu apoio a estas (WAMPLER, 2011). Neste sentido, a produção de conhecimento sobre a dinâmica de atuação das IPs é de suma importância para sua manutenção e para o fortalecimento da democracia. E é buscando dimensões para a análise destes processos que se propõe o estudo sobre o desenho institucional participativo, feito já empreendido por autores como Fung (2004), Avritzer (2008), Marques (2010;2012), dentre outros e da natureza da participação, considerados nos tópicos seguintes.

5.1 Desenho institucional

O desenho institucional compreende, segundo Marques (2010), a forma pela qual as instituições políticas do Estado Democrático são configuradas. Marques (2010) aponta que por trás desta definição um tanto objetiva e enxuta, há um complexo conjunto de relações entre agentes políticos, categorias teóricas advindas dos diversos modelos de democracia e de fenômenos implicados com a prática política. É completa, dizendo que ao pensar em desenho institucional, pode-se debruçar sobre questões tão amplas como: discutir as crenças ideológicas e princípios orientadores de modificações na estrutura do Estado; a maior ou menor centralização das decisões de governo e de elaboração de políticas públicas; a relação entre Executivo e Legislativo; as formas de interação do Estado com os cidadãos e os movimentos organizados da sociedade civil, dentre outras.

Questões as quais em razão da sua importância e complexidade, levam ao autor a considerar que: “O resultado das diferenças na formatação institucional de cada Estado constitui um dos fatores mais relevantes que caracterizam a singularidade das democracias nos diversos países em que ela é adotada” (Marques, 2010, p. 141).

Embora se tenha um arcabouço teórico sobre instituições políticas formais e conseqüentemente, seja problematizado como são estruturadas, desenhadas, Avritzer (2008) traz importante contribuição ao demonstrar que ainda não se havia constituído um conceito para englobar instituições que não se encontram estabelecidas nem formal, nem legalmente, como as instituições participativas brasileiras.

Avritzer lança então o conceito de “instituições participativas” (IPs), denominação a ser dada às “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p 45).

A partir do novo conceito propõe-se a distinção de 3 (três) formas através das quais a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão política poderá ocorrer: o desenho participativo de baixo pra cima, cujo exemplo mais notório é o orçamento participativo; o desenho institucional baseado na partilha de poder entre atores estatais e da sociedade civil, representado pelos conselhos de políticas públicas; e a forma de instituição participativa compreendida pela não participação da sociedade civil no processo decisório, mas somente na sua ratificação pública, como o caso dos Planos Diretores Municipais.

Segundo Avritzer (2008), os fatores que distinguem estas iniciativas são: a forma de organização da participação; a forma de relacionamento do Estado com a participação; e maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação. Destaca ainda a importância de analisar a origem da iniciativa na proposição do desenho, a organização da sociedade civil na área em questão e a vontade política do governo em implementar a participação (AVRITZER, 2008).

A partir da análise destes 3 (três) fatores poder-se-ia problematizar a respeito da efetividade dos desenhos participativos no que tange à capacidade de democratizar o governo e de lidar com a influência do sistema político onde se tem a presença de atores capazes de apoiá-los ou inibi-los.

Fung (2004) ao escrever sobre desenhos institucionais participativos a que ele denomina “minipúblicos” lista oito fatores a se considerar para a concepção e análise destas IPs: o propósito para o qual o desenho deverá ser criado; Quem irá participar e como será realizado o recrutamento e seleção dos participantes; qual o assunto a ser discutido; qual a forma de deliberar; qual a recorrência ou frequência na qual o desenho será utilizado; estabelecimento do por que participar; forma de empoderamento do desenho; e como serão monitorados os resultados da deliberação.

De forma geral, Fung (2004) busca salientar que um desenho institucional participativo deve buscar clareza na determinação dos seus objetivos e finalidades; atingir ampla parcela da sociedade, sobretudo àquela normalmente sub-representada ou de baixa renda, as quais demandam esforços específicos e incentivos para que sua participação seja garantida; ter procedimentos que permitam a expressão das opiniões dos participantes; apresentar recorrência na sua utilização condicionada à propósitos claros sobre o que se pretende alcançar com o processo, vinculando-se também ao estabelecimento do porquê participar, conferindo importância e legitimidade à ação; e, finalmente, ao conceber um arranjo participativo espera-se

que após a deliberação haja implementação das decisões, o que demanda acompanhar/monitorar o resultado do processo.

Resultaria deste processo, o aprendizado público, a accountability e a transparência, tornando o cidadão mais presente na vida pública e o Estado mais responsivo e fiel ao interesse público (FUNG, 2004).

Ainda que o desenho institucional não seja o único fator a influenciar a disponibilidade e a utilização dos mecanismos de participação, tendo-se que considerar ainda a cultura cívica, a realidade socioeconômica, a tradição associativa da sociedade local e a vontade política dos governantes como variáveis importantes a serem consideradas (LÜCHMANN, 2009; MARQUES, 2010; ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2011), reveste-se de importância compreendê-lo ao conceber que este seja um fator importante na definição dos padrões de interferência e de engajamento dos cidadãos nos mecanismos participativos, mesmo que nem sempre garanta tal eficácia.

Assim, alterações nos arranjos institucionais seriam essenciais para aprofundar o processo de participação, buscando pensar a reestruturação do papel dos cidadãos no jogo político, à sua motivação para a participação e a disponibilidade de informação política de qualidade (MARQUES, 2010). Contribuiria também para a variedade, qualidade e sucesso da deliberação pública (FUNG, 2004).

5.2 Natureza da participação

Conhecer a finalidade ou a natureza da participação se enquadra no primeiro fator de análise sugerido por Fung (2004), qual seja conhecer o propósito para o qual o desenho foi criado ou utilizado. Souza (2012) ao contribuir com o entendimento acerca da natureza da participação destaca que além da formulação de propostas para políticas públicas, também constituem como objetivos das conferências nacionais: agendar temas, avaliar situações e fortalecer a participação.

As conferências cujos objetivos vinculam-se ao agendamento são ligadas à difusão de ideias, incentivo de reflexões e debates e a afirmação de compromissos; aquelas com os propósitos de avaliação objetivam diagnosticar e acompanhar as políticas e deliberações das conferências; com objetivos de participação ensinam ampliar e fortalecer os espaços de participação na gestão pública; e aquelas com

propósito de proposição, buscam a formulação de políticas e diretrizes para a ação governamental (SOUZA, 2013).

Mencionando a baixa ocorrência de conferência com o objetivo de avaliação e ao considerar que geralmente, as conferências apresentam natureza propositiva, Souza (2012) destaca que além de saber se a conferência foi propositiva, deve-se atentar para o sentido desta proposição, ou seja, o conteúdo das propostas está conduzindo, dentre outras questões, à garantia de direitos? A formulação de estratégias? A indicação de prioridades de ação? A articulação de entes federados?

Atentos às finalidades apontadas anteriormente há que se considerar, porém, a linha tênue que delimita a opção por uma classificação em detrimento da outra, tendo em vista que, são caracterizações com certa afinidade. Por exemplo, uma conferência com natureza de agendamento não pode esquecer-se da finalidade propositiva, da mesma forma que a avaliação seria imprescindível para uma conferência de natureza propositiva dada à necessidade de se fazer prévia avaliação da temática antes de formular questões precisas e condizentes com a realidade. Indica-se ainda que a categoria participação deveria figurar como uma subcategoria da proposição, assim findar-se-ia em 3 (três) categorias quanto à natureza do processo: propositiva, avaliativa ou de agendamento (SOUZA, 2012).

Ainda sobre a finalidade destas IPs, segundo o Instituto Pólis as principais finalidades das Conferências seriam:

a) Definir princípios e diretrizes das políticas setoriais: os participantes da conferência devem traçar um plano estratégico para o setor, definindo as prioridades da secretaria para os próximos anos;

b) Avaliar programas em andamento, identificar problemas e propor mudanças, para garantir o acesso universal aos direitos sociais;

c) Dar voz e voto aos vários segmentos que compõem a sociedade e que pensam o tema em questão;

d) Discutir e deliberar sobre os conselhos no que se refere a formas de participação, composição, proposição da natureza e de novas atribuições. Os delegados das conferências também podem indicar os membros titulares e suplentes, opinar sobre sua estrutura e funcionamento e recomendar a formação de comitês técnicos;

e) Avaliar e propor instrumentos de participação popular na concretização de diretrizes e na discussão orçamentária.

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

6.1 Caracterização da pesquisa

Quanto à sua abordagem, o estudo se caracteriza como qualitativo. De acordo com Denzin e Lincoln (2006), a pesquisa qualitativa consiste em um conjunto de práticas materiais e interpretativas que possibilitam visualizar o mundo, o que as coisas representam em seus cenários naturais e o significado que as pessoas as conferem. A pesquisa qualitativa objetiva o estudo e a coleta de uma ampla gama de materiais empíricos, os quais irão descrever e significar os momentos na vida dos indivíduos.

Classifica-se ainda, este estudo, como descritivo. Segundo Gray (2012), os estudos descritivos podem mostrar como as coisas se relacionam ou montar quadros analíticos de indivíduos, eventos ou situações.

6.2 Método utilizado

O método utilizado compreende o Estudo de Caso. Segundo Stake, citado por Denzin e Lincoln (2001, p.436), “o caso é uma unidade de análise, que pode ser um indivíduo, o papel desempenhado por este ou uma organização, uma comunidade ou até mesmo uma nação”. O caso compreende uma unidade social e pode ser definido por um determinado espaço de tempo ou por sua identificação em um dado local.

Para Ventura (2007) dentre as vantagens de se utilizar o Método do Estudo de Caso citam-se: a flexibilidade do seu planejamento, a focalização e compreensão do problema como um todo e a simplicidade nos procedimentos, o que não implica em perda na análise das relações entre os processos estudados. A autora cita como desvantagens a dificuldade em generalizar os resultados obtidos e o risco de conclusões precipitadas sobre o caso estudado, o que ao olhar do pesquisador devem ser alertas para a condução de um trabalho nos moldes científicos.

6.3 Coleta de dados e técnica de análise

Este trabalho apresenta base documental sendo utilizados como fontes os atos normativos da Consocial como o conjunto de relatórios, atas e publicações dos órgãos envolvidos que discorram sobre a conferência. Tais dados foram coletados a partir de fontes secundárias, dentre elas: a Secretária-geral da Presidência da República e a Controladoria-Geral da União (CGU).

Para Cellard (2008) a base documental constitui-se como uma fonte extremamente importante ao possibilitar a representação dos vestígios da atividade humana em determinado período, incidindo como testemunho de tais atividades. Consideração a qual Gil (2008) parece também concordar ao destacar que as fontes documentais permitem o acesso ao conhecimento do passado e à investigação dos processos de mudança social e cultural, acrescentando ainda, a possibilidade de obtenção de dados com menor custo e com menor constrangimento aos sujeitos, como suas vantagens.

Com vista a determinar as limitações das fontes documentais, Cellard (2008) acrescenta que embora permitam evidenciar muitas questões, relevantes ao pesquisador, podem suscitar outras perguntas as quais não poderá responder sem a utilização de outra fonte de dados.

Teixeira, Souza e Lima (2012, p. 8), ao tecer considerações sobre o processo conferencial lembram que a base documental impõe limitações no que tange à determinação de como efetivamente cada um dos participantes foi escolhido, como exerceram sua representação, bem como outras condicionantes que podem passar despercebidas se a análise restringir-se a tal base de dados. Procurando vencer tais limitações, optou-se pela realização de entrevistas para que se compusesse um quadro analítico mais amplo acerca da realização da I Consocial.

Para Gil (2008) entende-se por entrevista “a forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação” (GIL, 2008, p. 109).

Entre as vantagens da entrevista citadas por Lakatos e Marconi (2003) destacam-se: a sua versatilidade em poder ser aplicada a variados públicos; sua flexibilidade no que tange à administração das perguntas e esclarecimento acerca destas; a oportunidade para obtenção de dados além da fonte documental; dentre outras. Para Bardin (2011) a entrevista é uma forma de oportunizar a expressão livre daquilo que a pessoa vivenciou, sentiu e pensou frente a determinada coisa ou acontecimento. Nela está presente a subjetividade e também a riqueza das falas, a singularidade dos posicionamentos, mas também sua expressão contraditória.

Sobre as limitações que podem incidir no processo, Lakatos e Marconi (2003) apontam: a dificuldade de expressão dos envolvidos na entrevista; a incompreensão do conteúdo das perguntas; a possibilidade de influência do entrevistado pelo entrevistador; variação no que tange à disposição do entrevistado em dar informações

e o dispêndio de tempo, o qual pode ser alto caso seja extenso o roteiro de entrevista (LAKATOS e MARCONI, 2003).

Como pontos fracos, Yin (2001) acrescenta ainda a possibilidade de que as respostas expressem visões tendenciosas em relação ao caso estudado frente à questões mal-elaboradas, à ocorrência de imprecisões devido à memória do entrevistado e a flexibilidade, entendida a partir da possibilidade do entrevistado dar ao entrevistador aquilo que ele pretende ouvir. Fatores limitantes os quais dificultam a realização das entrevistas e que demandam do entrevistado certa experiência para lidar com tais eventualidades.

Tomando-se cuidado para não incidir nas dificuldades inerentes ao processo, evidenciadas pelos autores anteriormente, procedeu-se a realização das entrevistas com representantes do poder público e da sociedade civil encarregados da organização da I CONSOCIAL. Tal procedimento foi realizado com vista a determinar as perspectivas dos entrevistados frente ao processo participativo, bem como através destas, apontar os limites e as possibilidades do processo, enquanto espaço de debate sobre Transparência e Controle Social.

Do rol de 40 representantes que compuseram a Comissão Organizadora³ da Conferência, 9 foram entrevistados entre os meses de novembro de 2015 e janeiro de 2016. Outras três contribuições foram dadas por meio de boletins de avaliação do processo conferencial elaborados por órgãos participantes que não puderam ser entrevistados.

Como limitações que se impuseram ao estudo indicam-se: a recusa de alguns em dar entrevista justificada pela pouca participação no processo e não se sentirem aptos à contribuir; a impossibilidade de estabelecer contato tendo em vista à mudança dos servidores para outras instituições; e a falta de documentação ou registro de como se deu a participação ou intervenção dos órgãos na conferência, sendo tal participação realizada mais como uma atividade individual, não como participação organizacional.

De todo modo, acredita-se que os contatos realizados tenham sido suficiente para compor o quadro de análise da conferência dado o alcance de organizações que lidam cotidianamente com a temática tratada, dessa forma representam importante posicionamento a respeito do processo.

³ Apêndice A. Comissão Organizadora da I Consocial

Como técnica de análise utilizou-se a Análise de Conteúdo, a qual Chizzotti (2006), compreende como sendo a consideração crítica do sentido das comunicações, do seu conteúdo manifesto, bem como as significações explícitas ou ocultas.

Segundo Bardin (2011), a análise de conteúdo compreende três etapas, sendo elas: 1) Pré-análise: seleção do material e a definição dos procedimentos a serem seguidos; 2) Exploração do material: implementação dos procedimentos definidos; 3) Tratamento dos resultados obtidos e interpretação: geração de inferências e dos resultados da investigação, onde as suposições poderão ser confirmadas ou não.

Após a seleção e exploração dos materiais concernentes à temática, os dados garimpados foram categorizados para melhor compreensão do fenômeno estudado. Como categorias analíticas utilizaram-se quatro âmbitos de análise propostos por Anduiza e Maya (2005): Quem participa? Como se participa? Sobre o que participa? E, quais as consequências do processo? Estes quatro âmbitos são utilizados para analisar processos participativos, como o fez Souza (2008), e servem de base para uma análise mais apurada sobre o objeto, tendo em vista a dificuldade em se chegar a um consenso sobre quais variáveis considerar.

Laville e Dionne (1999) denominam esta escolha antecipada das categorias no procedimento de análise de conteúdo, como “modelo fechado”. A partir deste modelo, o pesquisador decide as categorias e em seguida, submete o objeto de estudo à prova da realidade.

A partir dos quatro âmbitos já elencados, Anduiza e Maya (2005) atribuem critérios de avaliação e elementos a serem observados no processo participativo decorrentes destes. Soma-se também às dimensões de análise, a compreensão sobre como se deu a organização do processo participativo, compreendendo um quinto âmbito de análise. A discriminação dos itens a se observar bem como para embasar o estudo seguem no quadro 1:

Quadro 1. Elementos de observação para a análise de processos participativos

Âmbito	Critério de Avaliação	Elementos de observação
Organização do processo	Acordo	Aceitação social, política e técnica
	Transversalidade	Grau de implicação com diferentes áreas políticas e técnicas; Existência de espaços para integração de áreas relacionadas
	Iniciativa e liderança	Origem da iniciativa; Respaldo da liderança
	Integração ao sistema participativo	Existência de sistema de participação; Coordenação entre as ações
	Clareza de objetivos	Definição de objetivos; Objetivos como guias do processo; Resultados coerentes com os objetivos
	Planejamento e recursos	Existência e Cumprimento do planejamento; Causas de não cumprimento dos objetivos; Orçamento destinado ao processo; Recursos técnicos e humanos.
Quem participa	Quantidade de participantes	Destinatários do processo; Proporção de participantes em relação à população de referência; Proporção de atores organizados em relação ao total de referência
	Diversidade	Presença de públicos normalmente sub-representados (mulheres, negros, jovens) e proporção em relação à população total; Perfil das organizações participantes; Ausência de algum participante ou organização-chave no processo
	Representatividade	Forma como organizações escolhem seus representantes; Debates intraorganizacionais para que o representante leve os interesses coletivos; Momento para fluxo de informações entre representantes e representados;
	Grau de abertura do processo	Abertura das etapas do processo para participação da população; Seleção prévia de participantes; Restrição aos espaços de decisão
Sobre o que participa	Relevância	Tema é da agenda política do governo; Percepção da comissão organizadora sobre a relevância do tema; Realização de diagnóstico prévio para decisão dos temas a serem colocados em pauta; Porcentagem do orçamento afetado pelo resultado do processo
	Capacidade de intervenção do órgão responsável	Competência do órgão responsável na matéria em questão; Envolvimento de órgão correlatos

Continua...

Quadro 1. Elementos de observação para a análise de processos participativos

Âmbito	Critério de avaliação	Elementos de observação
Como se participa	Diagnóstico participativo	Envolvimento dos participantes no diagnóstico
	Capacidade propositiva	Possibilidade de se fazer propostas
	Grau de participação	Percepção dos *participantes sobre a profundidade do processo; Etapas do processo com seus objetivos e resultados
	Qualidade da informação	Clareza, utilidade e conveniência da informação diante do perfil do público e objetivos do processo; Acesso à informação para potenciais participantes; Canais de difusão de informações; Pluralidade de fontes utilizadas no processo; Heterogeneidade de visões e opiniões; Percepção da comissão organizadora sobre a qualidade das informações disponíveis
	Métodos e técnicas para o diálogo	Existência de mediadores no processo; Técnicas utilizadas para facilitar a intervenção de mais participantes; Sentimento de escuta dos *participantes
Consequências do processo	Resultados	Forma de sistematização dos resultados; Impacto nas políticas públicas, utilidade e adequação aos objetivos; Percepção dos *participantes sobre os resultados atingidos
	Implementação dos Resultados	Existência e funcionamento de órgão para acompanhamento da implementação dos resultados; Ratificação institucional por órgão competente; Grau de implementação dos resultados; Composição do órgão para o seguimento do processo
	Devolução dos resultados	Previsão da devolução no planejamento; Formato da devolução; Existência de validação dos resultados por parte dos participantes
	Fortalecimento de relações sociais	Percepção dos *participantes sobre a melhora das relações entre si, entre organizações e participantes e entre organizações; Percepção dos *participantes sobre o impacto do processo na relação com o órgão promotor; Melhora das relações entre órgãos do governo e no órgão promotor entre as áreas envolvidas
	Capacitação	Ocorrências de atividades de capacitação; Assessoria técnica para a participação; Percepção dos *participantes sobre a capacitação recebida
	Geração de cultura participativa	Satisfação de *participantes com o processo, a utilidade de sua participação e a motivação para voltar a participar

Fonte: Anduiza e Maya (2005) apud Souza (2008, p. 146-149) e Souza (2011, p. 204-207)

* Participantes enquanto membros da sociedade civil engajados na organização da Conferência

Para Souza (2011), o qual utiliza-se destes elementos para sua observação, para cada dimensão a qualidade da participação, compreendida como as características do funcionamento e operação das Instituições Participativas, é determinada da seguinte forma:

- Quem participa: quanto mais ampla e diversa for a participação, melhor será o processo participativo;
- Em que participa: a qualidade do processo é determinada quando a participação é direcionada a questões que a população possa influenciar;
- Como se participa: pela forma com a qual o processo participativo obtém suporte social, político e administrativo, bem como apoio material e técnico para a sua operação;
- Quais as consequências da participação: espera-se que a participação inspire decisões políticas e fomente a cultura participativa.

6.4 Objeto de estudo

A CONSOCIAL enquanto uma IP pode ser compreendida a partir de um gama de eventos que fizeram da última década, um marco na ampliação do sistema descentralizado e participativo orientado para a gestão de políticas públicas. Dentre estes, citam-se a ampliação do número de conferências e a expansão dos conselhos gestores de políticas públicas, ambos viabilizados pela inserção política no governo federal de um partido de esquerda, historicamente atrelado a muitas lutas pela consideração das causas sociais.

A I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL), teve como objetivo: promover a transparência pública e estimular a participação da sociedade no acompanhamento da gestão pública, contribuindo para um controle social mais efetivo e democrático que garanta o uso correto e eficiente do dinheiro público (BRASIL, 2012).

De forma geral, seu propósito foi o de debater e propor ações da sociedade civil no acompanhamento e controle da gestão pública, o fortalecimento da interação entre sociedade e governo, e propor mecanismos de transparência e acesso a informações e dados públicos (BRASIL, 2012).

A etapa nacional da I CONSOCIAL ocorreu entre os dias 18 e 20 de maio de 2012, em Brasília. Anteriormente, foram realizadas conferências Municipais, Regionais, Estaduais e Distritais. A duração de todo o processo se estendeu de dezembro de 2010 até maio de 2012 (BRASIL, 2012).

Como primeira consequência do processo foram geradas 80 diretrizes e propostas relacionadas ao tema da Transparência e do Controle Social condensadas em um relatório final da conferência.

7 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para compreender a finalidade com a qual foi estabelecida a conferência foram analisados os objetivos declarados nos normativos, bem como as principais questões decorrentes dos eixos temáticos discutidos nesta. No quadro 2 estão dispostos os objetivos específicos da conferência:

Quadro 2. Objetivos da I Consocial

- I. Debater e propor ações da sociedade civil no acompanhamento e controle da gestão pública e o fortalecimento da interação entre sociedade e governo;
- II. Promover, incentivar e divulgar o debate e o desenvolvimento de novas ideias e conceitos sobre a participação social no acompanhamento e controle da gestão pública;
- III. Propor mecanismos de transparência e acesso a informações e dados públicos a ser implementados pelos órgãos e entidades públicas e fomentar o uso dessas informações e dados pela sociedade;
- IV. Debater e propor mecanismos de sensibilização e mobilização da sociedade em prol da participação no acompanhamento e controle da gestão pública;
- V. Discutir e propor ações de capacitação e qualificação da sociedade para o acompanhamento e controle da gestão pública, que utilizem, inclusive, ferramentas e tecnologias de informação;
- VI. Desenvolver e fortalecer redes de interação dos diversos atores da sociedade para o acompanhamento da gestão pública; e
- VII. Debater e propor medidas de prevenção e combate à corrupção que envolvam o trabalho de governos, empresas e sociedade civil.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de CGU (2012).

Como forma de alcançar os objetivos propostos o processo foi segmentado em 4 eixos temáticos: Promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos; Mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública; A atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle; e Diretrizes para a prevenção e o combate à corrupção. As questões que nortearam o debate nos quatro eixos temáticos estão expressas no Quadro 3.

Quadro 3. Questões Norteadoras do debate na I Consocial, segmentadas por Eixo Temático

Eixos	Questões Norteadoras
Eixo I. Promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos	<p>O que deve ser feito para assegurar que as mudanças necessárias à implementação efetiva do sistema de acesso à informação pública no Brasil ocorram?</p> <p>Que medidas os governos locais, estaduais e federal precisarão tomar para garantir o direito do cidadão de requerer informações do poder público?</p> <p>Que diretrizes e propostas devem ser priorizadas para a elaboração do Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social, quando falamos em garantir a transparência e o acesso à informação?</p>

Continua...

Quadro 3. Questões Norteadoras do debate na I Consocial, segmentadas por Eixo Temático

<p>Eixo II. Mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública</p>	<p>Os mecanismos de controle social hoje existentes têm possibilitado a efetiva participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública?</p> <p>Como aprimorar o funcionamento desses mecanismos e potencializar os seus resultados?</p> <p>Que medidas devem ser tomadas pelos governos e pela sociedade nesse processo?</p> <p>Que outros mecanismos podem ser desenvolvidos? Como mobilizar e engajar a sociedade e o setor privado para exercerem o controle social, monitorando e controlando a gestão pública e também denunciando irregularidades de que tenham conhecimento?</p> <p>Como preparar o cidadão para atuar como um fiscal da gestão pública? Que diretrizes e propostas devem ser priorizadas na a elaboração do Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social, quando falamos em mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública?</p>
<p>Eixo III. A atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle.</p>	<p>Esse espaço está servindo ao seu propósito?</p> <p>O que falta para os conselhos poderem exercer, de fato, o controle social? Autonomia? Infraestrutura? Capacitação? Mobilização Social? O que falta?</p> <p>Como fortalecer o vínculo entre conselho e sociedade?</p> <p>Como engajar cidadãos para participarem desse mecanismo de controle social? E como o Estado pode contribuir nesse processo?</p> <p>Que diretrizes e propostas devem ser priorizadas na a elaboração do Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social, quando falamos em melhorar a atuação dos conselhos de políticas públicas, em garantir e ampliar a sua atuação como instâncias de controle?</p>
<p>Eixo IV. Diretrizes para a prevenção e o combate à corrupção</p>	<p>Como aperfeiçoar o sistema de combate à corrupção no Brasil? Como garantir que os atos corruptos sejam efetivamente detectados, investigados e punidos? Como reduzir a impunidade? Como aperfeiçoar a legislação brasileira para tornar mais ágil a tramitação dos processos judiciais e mais efetiva e tempestiva a punição dos atos corruptos? O que deve ser feito para evitar a possível ocorrência de corrupção na interação público/privado? Como tornar o financiamento eleitoral mais transparente? Que estratégias podem ser adotadas para facilitar o monitoramento das doações eleitorais? Que estratégias podem ser adotadas para evitar fraudes em licitações e contratos públicos E qual deve ser o papel da sociedade na prevenção da corrupção nas licitações e contratos públicos? Que diretrizes e propostas para a prevenção e combate à corrupção devem ser priorizadas para a elaboração do Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social?</p>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de CGU (2012)

Como destacado no Quadro 3, no **Eixo I** indaga-se sobre as medidas necessárias para garantir à transparência e o acesso à informação e dados públicos. Nos **Eixo II e III** pretende-se identificar se os mecanismos de controle social existentes, como os conselhos de políticas públicas, têm possibilitado a efetiva participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública,

buscando posteriormente conduzir à proposição de ideias para a melhora do desempenho destes mecanismos.

E por fim, no **Eixo IV** busca-se que a partir do processo participativo sejam evidenciadas formas de aperfeiçoar o sistema de combate à corrupção no Brasil buscando indicações para legislação e para evitar a prática ilegal nas interações entre o público e o privado.

Considerando os objetivos e as questões que nortearam o debate indica-se que a conferência focou na proposição de diretrizes sobre o tema. Embora não constitua novidade uma conferência apresentar finalidade propositiva, importa saber qual o sentido da proposição buscada na I Consocial, desse modo, observa-se que a finalidade principal do processo foi a elaboração do Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social. A partir desta constatação pode-se analisar a conferência quanto ao êxito ou não, no alcance do objetivo estabelecido, a elaboração do plano.

Declarada a finalidade da I Conferência sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL), cabe agora evidenciar como se deu a organização do processo, demonstrando de quem foi a iniciativa para a realização da mesma, se houve apoio político e social, a implicação da temática com demais áreas de políticas, como foram definidos os objetivos e a origem e utilização dos recursos destinados ao processo; qual o desenho através do qual se estruturou a conferência; quem dela participou; como participou; e as consequências do processo para então se apresentar seus limites e potencialidades.

7.1 A organização do processo

A iniciativa para a realização da Conferência é fruto do anseio da sociedade civil a qual ao longo do 1º Seminário Nacional sobre Controle Social realizado pela Controladoria Geral da União (CGU) em 2009, manifestou através de um abaixo-assinado com mais de 300 assinaturas, entregue ao Ministro Chefe da CGU, a necessidade de se convocar uma conferência sobre a temática (CGU, 2012).

Destaca-se ainda que a I Consocial é fruto de uma intensa luta de organismos não governamentais e atores pertencentes à administração pública que através de redes como Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO), Articulação Brasileira sobre Corrupção e Impunidade (ABRACCI), Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, Associação

Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), dentre outras envolvidas no processo conferencial, tem procurado disseminar a importância da Transparência Pública e do controle social pelo país.

Assim, as entrevistas destacaram que existe um longo caminho, anterior à conferência, de ações que expressam a demanda pela consideração da temática. Segundo membro da sociedade civil, desde 2004 as entidades de controle se reuniam seja para participar dos fóruns de debate sobre o combate à corrupção, seja para articular suas redes para ampliarem sua atuação (Entrevista nº 7 – 18/12/2015). Como algumas das ações apontadas desde o período, citam-se caravanas pelo país com o lema “Todos contra a corrupção”, auxílio e orientação na constituição de entidades municipais para o combate à corrupção e a realização de seminários para debate sobre o tema (Entrevista nº 7 – 18/12/2015).

No que tange ao momento propício apontado pelos entrevistados para realização da I Consocial evidencia-se que a conferência serviria também como preparo para a 15ª Conferência Internacional Contra Corrupção, ocorrida em novembro de 2012. Dessa forma antes do encontro internacional seria o momento para proceder a uma discussão nacional sobre a temática, intenção a qual se confirma no I Seminário Nacional de Controle Social em Brasília, 2009 (Entrevista nº 3 – 14/11/2015).

Em relação ao vínculo entre os temas propostos pela conferência e as demais áreas de políticas públicas registra-se que a necessidade de dar transparência às informações e dados públicos, bem como a possibilidade do cidadão acompanhar a rotina da máquina pública e intervir com a apresentação de propostas através dos mecanismos de controle social, perpassa pela necessidade de consideração em todas as áreas de políticas. No entanto, tem-se que na visão dos entrevistados os temas discutidos deveriam ocupar pauta principal no debate público, eximindo-os de serem tratados de forma tangencial como normalmente ocorre quando as discussões se dão no contexto de outras políticas públicas, justificando assim uma conferência específica (Entrevista nº 1 – 09/11/2015; Entrevista nº 2 – 12/11/2015).

Pretendia-se então, provocar uma movimentação na sociedade, debater de forma mais transversal sobre o tema, sendo assim, como destacado,

“a Consocial teve um papel muito importante além de fomentar políticas públicas, o de discutir o marco em relação a estes temas, no sentido de movimentar a sociedade civil para sua discussão e pra se organizar em forma de redes para trocar

experiências e a partir daí dialogar com o governo”
(Entrevista nº 2 – 12/11/2015).

Reforçando o caráter transversal da conferência, cita-se a forma de composição da comissão organizadora da conferência em sua instância nacional a qual contou com a presença de representantes dos 3 poderes, dos diversos segmentos da sociedade civil e dos conselhos nacionais de políticas públicas, respeitando a proporção de 30%, 60% e 10%, respectivamente, das 40 cadeiras previstas. Tal proporção respeitou a proposição do regimento interno da conferência, a qual previa uma participação maior da sociedade civil na conferência, o que procurou-se aplicar à toda a estrutura da I Consocial.

Como representantes do poder público, cita-se a participação de órgãos de controle interno como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União; vinculados ao Judiciário, como o Ministério e o Conselho Nacional de Justiça; e representantes de áreas como saúde, educação, desenvolvimento social e combate à fome e do poder Legislativo (Senado e Câmara dos Deputados).

Dentre as organizações pertencentes ao segmento sociedade civil registra-se a participação de entidades religiosas com grande expressão nacional (CNBB, CONIC); representantes da classe empresarial (CNI, Instituto Ethos) e dos trabalhadores (Força Sindical e CUT); organizações atuantes diretamente na defesa da temática possuindo, algumas delas, ramificações com organismos internacionais (Transparência Brasil, Artigo 19). Destaca-se ainda a presença de importantes redes como a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), a Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade (ABRACCI) e Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO), as quais apresentam considerável capilaridade integrando outras demais instituições.

Por parte dos Conselhos Nacionais, apenas três participaram da conferência, sendo eles os de assistência social, educação e saúde. A lista completa das organizações integrantes da comissão organizadora se encontra no apêndice A deste trabalho.

Avançando para compreender como se deu a definição dos objetivos do processo e o tema da conferência, evidencia-se que estes foram definidos a partir do cuidado em delimitar bem o que se pretendia para que expectativas não fossem frustradas. Nesse sentido, a todo o momento citavam-se as diretrizes provenientes das conferências passadas que ainda aguardavam posicionamento e implementação,

como destaca uns dos órgãos da sociedade civil envolvido na organização do processo: “... as conferências são relevantes, mas a sociedade aguarda respostas, assim como mecanismos que garantam a efetividade e o seguimento das deliberações” (CGU, 2011).

Além disso, registra-se a disputa entre as considerações de temáticas afeitas ao combate a corrupção, participação, controle de gastos públicos e a possibilidade de restringir o debate a um destes aspectos, como por exemplo, o combate à corrupção, dada a construção do ideal de realizar a Conferência ter nascido no seminário onde o foco do debate foi tal questão. No entanto, houve a orientação de não dar ênfase estrita no combate à corrupção pelo fato de órgãos como Polícia Federal, a Receita Federal e outros órgãos não estarem representados na Comissão Organizadora da Conferência (CGU, 2011).

Outra justificativa foi apontada baseando-se no argumento de que, caso a conferência explicitasse a intenção em focar no debate acerca da corrupção, tal estratégia poderia inviabilizar o apoio de prefeitos e governadores pelo país, e o processo participativo poderia tomar direcionamento inquisitório, de “caças as bruxas”, fugindo do objetivo principal que era discutir possibilidades e encaminhamentos para tornar o Estado mais transparente (Entrevista nº 9 – 27/01/2016).

No que tange aos recursos utilizados no processo conferencial, informações declaradas pela CGU dão conta de um orçamento de R\$ 5.322.591,48 utilizado na Etapa Nacional e discriminado na tabela 1:

Tabela 1. Custos envolvidos na realização da Etapa Nacional da 1ª Consocial

ATIVIDADE / REFERÊNCIA	CUSTO
Serviços de Consultoria pelo UNODC	R\$ 70.000,00
Serviços de Consultoria pela UNESCO	R\$ 478.500,00
Termo de Cooperação CGU-UFSC	R\$ 792.118,78
Reuniões da Comissão Organizadora Nacional	R\$ 117.226,15
Capacitações sobre Metodologia e Sistematização	R\$ 21.250,05
Encontro das Comissões Organizadoras	R\$ 1.848,00
Realização da Etapa Nacional	R\$ 856.562,32
Acomodação para a Etapa Nacional	R\$ 452.562,58
Passagens Aéreas	R\$ 849.770,86
Serviços de Comunicação	R\$ 1.682.752,74
Custo Total*	R\$ 5.322.591,48

Fonte: Relatório executivo final da 1ª Consocial (CGU, 2012, p. 52).

Estes recursos tiveram sua origem vinculada à CGU e a financiamentos através de patrocínio da Empresa de Correios e Telégrafos e Confederação Nacional da Indústria, no valor de R\$ 150.000,00 cada. Os mesmos foram utilizados para custeio com logística e impressão de exemplares de publicações disponibilizadas ao longo do evento (CGU, 2012).

Utilizaram-se também os recursos para financiar a participação dos delegados na etapa nacional, custeando gastos com hospedagem, a alimentação e as passagens aéreas para Brasília, local de realização do encontro nacional. O custo envolvido nas etapas estaduais e municipais foi subsidiado pelo poder público local. Registra-se ainda que o recurso mencionado acima foi utilizado também para custear as visitas da equipe técnica à Estados e Municípios, bem como na disponibilização de material de apoio para estas.

Ao longo do processo de definição do cronograma da conferência houve a preocupação com a previsão orçamentária para a realização nos estados, tendo em vista a necessidade de atos administrativos, ritos licitatórios, dentre outras questões que os governadores em início de mandato em 2011 não haviam previsto, e pelo fato de 2012 ter sido ano eleitoral. Questão esta que não se pode inferir sobre sua decorrência tendo em vista nenhum registro de informação a respeito. De todo modo, aponta-se esta preocupação por ser também esta uma condicionante a ser pensada na configuração do processo participativo, dados os custos elevados para se executar o processo (CGU, 2011). Registra-se ainda que o orçamento da conferência foi apresentado e apreciado pela comissão organizadora.

7.2 O Desenho Institucional da Conferência

Considerada a natureza propositiva da I Consocial e como surge a iniciativa do processo, definição de objetivos, uso de recursos, dentre outros fatores já evidenciados, pretende-se agora mostrar como o processo conferencial foi estruturado tendo em vista os elementos tradicionalmente identificados em desenhos institucionais de conferências. Para alcance de tal objetivo foram analisados os materiais metodológicos disponibilizados pela organização da conferência. A partir desta análise chegou-se ao seguinte modelo:

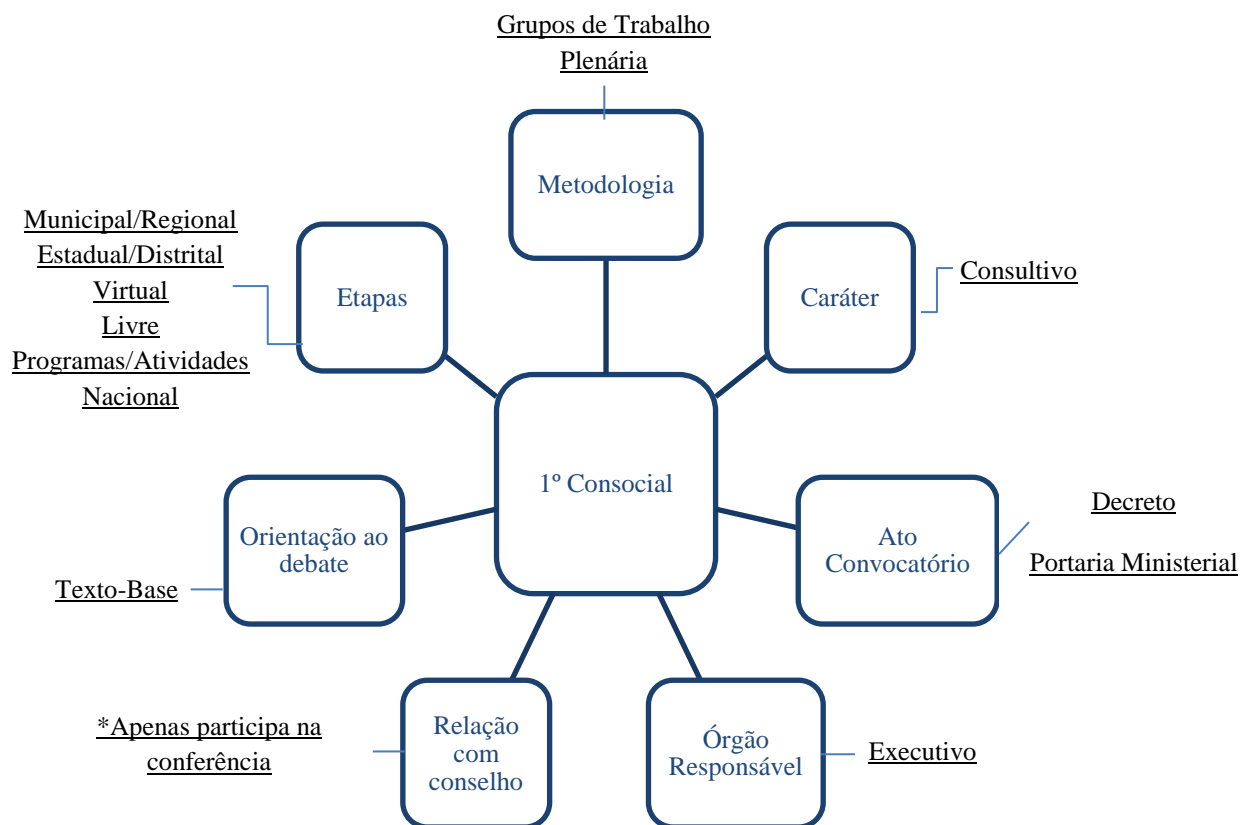


Figura 3. Desenho institucional da I Consocial

* O Conselho se fez presente por meio das organizações que integraram a comissão organizadora e dele também faziam parte, embora a presença destas não tenha sido com vista a representar tal instância.

Fonte: Adaptado de Souza (2011, p. 200).

A figura 3 traz o desenho institucional da conferência estruturado a partir dos dados da sua efetiva realização. Tal modelo é explicado a partir de cada elemento considerado a seguir:

- **Ato Convocatório:** A organização da conferência deu-se inicialmente a partir do ato convocatório registrado pelo Presidente da República em exercício, Luiz Inácio Lula da Silva, por meio de Decreto publicado em 09 de dezembro de 2010. Após algumas mudanças no Decreto inicial, em 08 de julho de 2011, Dilma Rousseff, então Presidente da República, ratifica a convocação. Por fim, a conferência foi formalizada posteriormente, via Portaria Ministerial da Controladoria-Geral da União (CGU, 2012).
- **Órgão Responsável:** A conferência foi realizada pelo Poder Executivo, na figura da Controladoria-Geral da União (CGU). A CGU presidiu a Comissão Organizadora Nacional, ficando à frente ainda de toda a coordenação do processo.
- **Relação com conselho:** A relação do processo conferencial com o conselho afeito à sua área, sendo este o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, deu-se de forma tímida ou pouco evidente no material analisado. Criado

a partir do Decreto Nº 4.923 de 18 de Dezembro de 2003 e composto por membros do poder público e de organizações da sociedade civil, com relação à atuação de tal instância na conferência, os entrevistados indicaram que o Conselho se fez presente por meio das organizações que integraram a comissão organizadora e dele também faziam parte, embora a presença destas não tenha sido com vista a representar tal instância. Registra-se ainda que naquele momento o conselho não tinha a representatividade da sociedade civil necessária e as reuniões não se davam com frequência (Entrevista nº 9 – 27/01/2016). Dessa forma, a organização da conferência foi realizada por uma comissão constituída especificamente para o devido fim.

- **Orientação ao debate:** A orientação ao debate se pautou em um texto-base o qual foi disponibilizado para todas as comissões e participantes da conferência. No texto-base eram dispostas informações sobre como o processo foi iniciado, desde a concepção da ideia e sobre o significado dos eixos temáticos, bem como os conceitos que permeiam o ideal do controle social e da transparência pública.
- **Etapas e Metodologia:** A Consocial ocorreu em todas as esferas de governo, municipal, estadual e federal, ocorrendo também encontros pela internet e a possibilidade de convocação pela sociedade civil, configurando as conferências virtuais e livres, respectivamente. Na figura 4 tem-se uma visão geral do processo conferencial:

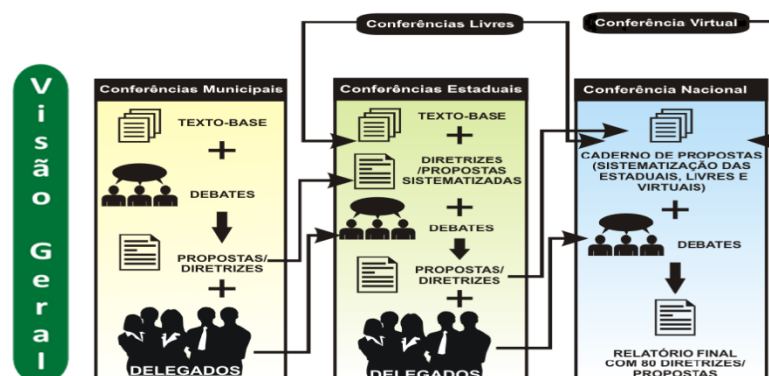


Figura 4. Visão geral do processo conferencial da 1º Consocial
 Fonte: Relatório executivo final da 1ª Consocial (BRASIL, 2012, p. 21)

Como indica a figura 4 a cada etapa era apresentado o texto-base, havia os debates entre os participantes com posterior elaboração de propostas e, por fim, era realizada a eleição dos delegados os quais seriam os participantes das etapas seguintes. A metodologia adotada baseou-se em reuniões plenárias e o debate sobre os eixos foram realizados em grupos denominados, grupos de trabalho (GTs) nos

quais se deu o momento de maior vocalização dos participantes emergindo do processo de diálogo as propostas para etapas subsequentes.

Registra-se que as Conferências preparatórias deveriam ser convocadas preferencialmente, pelo Poder Executivo Local, por um conjunto de municípios ou pela iniciativa da sociedade desde que esta apresentasse dados sobre o apoio de três (no caso de etapas municipais), cinco (etapas estaduais) ou mais entidades legalmente constituídas, em funcionamento há pelo menos um ano e em dia com suas obrigações fiscais, além de Formulário de Requisição de Convocação assinado por pelo menos 100 (cem) ou 300 (trezentos) eleitores (etapas municipais e estaduais, respectivamente), com registro do nome e número do título de eleitor.

Quanto às exigências para convocação pela sociedade alega-se que foram necessárias para evitar a apropriação indevida do processo por entidades constituídas apenas para furtar-se politicamente da conferência, tendo em vista que esta ocorreu próximo a um ano eleitoral.

As conferências convocadas pela sociedade civil deveriam ser organizadas e custeadas pelas próprias entidades, nesse sentido apostou-se na pressão da sociedade para que os entes públicos realizassem as etapas tendo em vista as dificuldades quanto aos recursos, que poderiam ocorrer.

Com relação às Conferências Livres, previu-se que estas não poderiam eleger delegados, no entanto encaminhariam propostas diretamente à Coordenação-Executiva Nacional. A não eleição de delegados foi justificada pelo fato de ter sido estabelecido o quantitativo de 1200 delegados na etapa nacional, sendo a eleição destes nas etapas preparatórias, condicionadas a tal quantitativo. Na sugestão de uma das organizações da sociedade civil em reduzir o número de delegados estaduais, foi esclarecido que revestia-se de certa prioridade, as conferências presenciais e as convocadas pelo poder público, sendo assim, deveria ser incentivada a participação dos membros de conferências livres, também nas demais etapas, como a nacional (CGU, 2011a)

As Conferências Livres seriam mais uma possibilidade para ocorrer o diálogo e mais um canal para dar voz à diversidade, podendo ocorrer nos mais diversos locais como destaca a CGU, seja:

“dentro de um ônibus, numa escola, em sala de aula, em uma casa de detenção, na casa de um amigo, na repartição pública, na beira rio, numa aldeia indígena, comunidade quilombola, universidade,

associações de bairro e em tantos outros espaços” (CGU, 2012, p. 7).

A equipe técnica da I Consocial destacou ainda que “as conferências livres dariam voz às pessoas que não teriam, de outra forma, possibilidade de exercer seu direito de participação” e que o modelo seguido pautou-se na Conferência de Segurança Pública, a qual apresentou a realização de mais de 1400 etapas deste tipo (CGU, 2011).

Nelas não era necessário debater sobre os 4 eixos temáticos, ficando a critério do grupo a escolha de um deles, no entanto, para serem reconhecidas, deveriam realizar a leitura e discussão do Texto-base da Consocial, elaborar e enviar o Relatório de Proposições e Atividades à Coordenação-Executiva Nacional até 7 (sete) dias após a realização da etapa e respeitar a proposição metodológica da Conferência.

As Conferências Virtuais foram concebidas como forma de ampliar e potencializar a participação social na Consocial. Para serem validadas deveriam seguir os mesmo procedimentos das Etapas Livres: realizar a leitura e discussão do Texto-base da Consocial e respeitar a proposição metodológica da Conferência.

Os Programas/Atividades Especiais poderiam realizar-se em forma de concursos culturais, debates acadêmicos, seminários, entre outras formas, podendo ser promovidos e organizados por segmentos da sociedade civil, pelos conselhos de políticas públicas e pelo próprio poder público. Estas atividades não teriam objetivo de eleger representantes ou encaminhar propostas às demais etapas da Conferência.

- **Caráter:** Com relação ao caráter atrelado ao processo, pode-se apontar que a I Consocial foi consultiva (CGU, 2011b).

A partir do Desenho institucional da I Consocial apresentado é possível traçar uma visão ampla acerca do processo participativo e de como se estruturou para acolher a discussão acerca do tema. Cabe agora demonstrar como a conferência ocorreu evidenciando quem dela participou, como participou e sobre quais temas foi dada ênfase.

7.3 Quem participa

Segundo relatório da conferência, 153.750 pessoas participaram das etapas preparatórias. A Tabela 2 evidencia a distribuição por segmento, destes participantes:

Tabela 2. Distribuição dos participantes da 1º Consocial por segmento

Segmento	Número de Participantes	Percentual sobre o Total	Percentual Deliberativo
Sociedade Civil	80.062	52%	59%
Poder Público	39.797	26%	30%
Conselhos	14.844	10%	11%
Convidados	11.414	7%	-
Observadores	7.633	5%	-
Total	153.750	100%	100%

Fonte: Relatório executivo final da 1ª Consocial (CGU, 2012, p. 20)

Importante destacar que os “Convidados” e “Observadores” participantes do processo não possuíam direito ao voto, por este fato não possuíam potencial deliberativo na Conferência. Este grupo era formado por pesquisadores, integrantes das conferências livres, membros do governo. Quanto à participação nas etapas preparatórias tem-se a seguinte distribuição, expressa na tabela 3:

Tabela 3. Distribuição dos participantes da 1º Consocial por etapa preparatória

Etapas Preparatórias	Número de Participantes
Municipais	83.684
Regionais	26.123
Livres	30.391
Estaduais / Distrital	10.862
Virtual	2.690
Total	153.750

Fonte: Relatório executivo final da 1ª Consocial (CGU, 2012, p. 24)

Como indica a tabela 3 são nas etapas municipais que há uma participação mais expressiva em termos quantitativos, tendo em vista claro, que nas etapas seguintes apenas os representantes eleitos participam. Destaca-se também o número de participantes nas etapas livres correspondendo assim como um importante meio para que se dê a participação.

Na Etapa Nacional estiveram presentes 1.374 pessoas sendo estas: I - delegados eleitos nas etapas estaduais e distrital, com direito a voz e voto; II - delegados indicados pela administração pública federal; III - integrantes da Comissão Organizadora Nacional - CON, com direito a voz e voto; IV - coordenadores-gerais das Comissões Organizadoras Estaduais - COE, com direito a voz e voto; V - convidados com direito à voz nos grupos de trabalho e sem direito a voto; ou VI -

observadores sem direito a voz e voto. Os delegados somaram-se 1.172, os convidados 159 e observadores foram 43 (CGU, 2012).

Por insuficiência dos dados não se pode precisar o perfil dos participantes. O que se pode inferir advém do relatório da conferência e as atas das reuniões de organização os quais apontam que: a participação feminina predominou nas etapas municipais e regionais, bem como nas etapas livres e virtuais; os jovens participaram mais nas etapas municipais e livres, proporção que decrescia à medida que as etapas se sucediam; na conferência virtual, 34% dos participantes tinham faixa etária de 41 a 50 anos e quanto à escolaridade, nas municipais a maioria das pessoas tinha nível médio ou superior completo, nas estaduais, a maior parte tinha pós-graduação, assim como na etapa nacional; nas conferências livres, o maior grupo tinha o nível superior incompleto, enquanto na conferência virtual, a maioria tinha nível superior completo e pós-graduação (CGU, 2012e).

Em relação à distribuição da participação por estado, apresenta-se a tabela 4.

Tabela 4. Distribuição dos participantes da 1º Consocial por estado e média por encontro

UF	Participantes	População *	Índice por 10 mil Habitantes	UF	Participantes	População *	Índice por 10 mil Habitantes
AC	976	733.559	13,30	PB	6.071	3.766.528	16,12
AL	4.743	3.120.494	15,20	PE	5.425	8.796.448	6,17
AM	1.505	3.483.985	4,32	PI	2.358	3.118.360	7,56
AP	1.689	669.526	25,23	PR	4.751	10.444.526	4,55
BA	9.996	14.016.906	7,13	RJ	8.199	15.989.929	5,13
CE	17.271	8.452.381	20,43	RN	968	3.168.027	3,06
DF *	2.797	2.570.160	10,88	RO	1.741	1.562.409	11,14
ES	2.179	3.514.952	6,20	RR	20.573	450.479	456,69
GO	2.468	6.003.788	4,11	RS	5.226	10.693.929	4,89
MA	4.681	6.574.789	7,12	SC	4.088	6.248.436	6,54
MG	9.101	19.597.330	4,64	SE	6.887	2.068.017	33,30
MS	2.159	2.449.024	8,82	SP	12.393	41.262.199	3,00
MT	3.461	3.035.122	11,40	TO	2.333	1.383.445	16,86
PA	6.941	7.581.051	9,16	TT	150.980	190.755.799	8,06
Total geral de participantes (150.980 + 2.690 [Virtual]* + 80 [Estados Unidos]**): 153.750							

Fonte: Relatório executivo final da 1ª Consocial (CGU, 2012, p. 24)

* Fonte: IBGE, Censo 2010

** A Etapa Virtual Não Teve Base Territorial *** Conferência Livre no MIT - Massachusetts, EUA

Como indica a tabela 4 os estados das regiões Norte e Nordeste participaram ativamente nas etapas da I Consocial considerando o índice de pessoas a cada 10 mil habitantes.

Segundo a CGU, a cada 10 mil habitantes, 8 cidadãos participaram da conferência. Ao subtrair o percentual da população com menos de 16 anos (26%), indicou-se ainda que mais de 0,1% da população brasileira debateu sobre os temas da conferência, significando que a cada 1.000 brasileiros, pelo menos 1 participou da 1ª Consocial (CGU, 2012)

No que tange à realização de ações visando alcançar públicos específicos ou o estabelecimento de cotas para garantir a representação de determinado grupo social ao longo do processo, aponta-se que a I Consocial não buscou tal objetivo. Indica-se, entretanto, que nas conferências virtuais previu-se dar atenção ao alcance de jovens de classe C com renda domiciliar mensal entre 1.000 e 4.000 reais, dos quais se entendia representar metade dos usuários de internet no país (CGU, 2012c).

Ademais, os entrevistados destacam que o espaço para expressão livre e articulação de grupos sub-representados⁴ e dos demais atores da sociedade, além das etapas tradicionais, municipal-estadual-nacional, eram as conferências livres e virtuais. Assim, destaca-se a realização de conferências livres por comunidades quilombolas, indígenas, universidades, escolas e no exterior. Registra-se ainda, conferências livres realizadas no interior de um presídio feminino no Mato Grosso do Sul na qual as detentas produziram e enviaram relatórios da etapa e realizada com deficientes visuais e auditivos em Assis-SP, onde a tradução do manual da conferência para o Braille foi realizada com apoio da UNESP (CGU, 2011;2012d).

7.4 Sobre o que participa

Considerando o objeto de discussão na I Consocial, o tema central da Conferência foi: "A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública". É um tema de extrema importância dado os diversos escândalos vivenciados pelo país em sua história impulsionando o descontentamento da sociedade brasileira com a administração pública nacional.

⁴ A análise dos dados não evidencia a existência de ação específica em prol da participação de grupos normalmente sub-representados, no entanto, esclarece-se que algumas imagens nos relatórios da conferência dão conta da participação de alguns públicos, como indígenas, por exemplo. Reforça-se ainda, a dificuldade em precisar qual foi o perfil dos participantes tendo em vista à insuficiência dos dados.

Embora os temas relacionados à Consocial tenham sido tratados em outras conferências, como indicado por diagnóstico realizado na etapa de organização do processo, a comissão organizadora destacou que foi a primeira vez em que se dedicou ao debate específico relacionado à Transparência Pública, Controle Social, e Prevenção e Combate à Corrupção” (CGU, 2012, p. 15).

Relato novamente afirmado pelos entrevistados, os quais não esboçam dúvida ao conceber que a I Consocial constitui-se como marco para a democracia brasileira, sendo a primeira vez em que o governo brasileiro fez uma discussão pública e de forma transversal sobre o tema (Entrevista nº 1 – 09/11/2015; Entrevista nº 8 – 06/01/2016). Reveste-se ainda, o processo, de importância, ao apontar que a I Consocial foi a oportunidade de mobilizar um debate na sociedade civil sobre o tema do controle social e da transparência e de incentivar a organização de redes com vista ao combate à corrupção (Entrevista nº 2 – 12/11/2015).

Ainda sobre a determinação sobre o que se participaria na conferência, registra-se a disputa entre as considerações de temáticas afeitas ao combate a corrupção, participação, controle de gastos públicos e a possibilidade de restringir o debate a um destes aspectos, como por exemplo, o combate à corrupção, dada a construção do ideal de realizar a Conferência ter nascido no seminário onde o foco do debate foi tal questão. No entanto, houve a orientação de não dar ênfase estrita no combate à corrupção pelo fato de órgãos como Polícia Federal, a Receita Federal e outros órgãos não estarem representados na Comissão Organizadora da Conferência (CGU, 2011).

Outra justificativa foi apontada baseando-se no argumento de que, caso a conferência explicitasse a intenção em focar no debate acerca da corrupção, tal estratégia poderia inviabilizar o apoio de prefeitos e governadores pelo país, e o processo participativo poderia tomar direcionamento inquisitório, de “caças as bruxas”, fugindo do objetivo principal que era discutir possibilidades e encaminhamentos para tornar o Estado mais transparente (Entrevista nº 9 – 27/01/2016).

7.5 Como se participa

No que tange a profundidade alcançada no processo de discussão, ainda que de difícil mensuração, destaca-se a metodologia utilizada pela conferência e o esforço em superar discussões excessivas em torno de formalidades, dando ênfase

maior no processo de construção do conteúdo das propostas (Entrevista nº 4 – 14/11/2015; Entrevista nº 6 – 24/11/2015; Entrevista nº 7 – 18/12/2015).

Com relação aos métodos e técnicas utilizadas para o diálogo, tem-se que todo o processo conferencial girou em torno de discussões amparadas por um Texto-base regulamentado via Regimento Interno Nacional.

Após o diálogo entre os participantes era realizada a eleição de delegados e a priorização de propostas. Os delegados seriam os representantes da etapa concluída, nas etapas posteriores. Sua escolha estava condicionada ao percentual definido no artigo 56 do Regimento Interno da Conferência, sendo assim, 60% deles deveriam representar a sociedade civil, 30% o poder público e 10% os conselhos de políticas públicas.

Para se candidatar, o participante deveria ter mais de 16 anos, estar devidamente credenciado na Etapa e apresentar documento de identificação com foto, bem como alguns dados pessoais que facilitariam sua identificação para contato posterior junto às Comissões Organizadoras.

Aos candidatos era facultada a propaganda frente aos demais participantes. No momento de votação, cada participante poderia escolher até 2 integrantes do seu segmento (Sociedade civil, poder público ou conselho) para ser delegado, podendo também, votar em si mesmo. Destaca-se que o “eleitor participante” caso votasse 2 (duas) vezes na mesma pessoa, o voto seria computado como único e o eleitor somente poderia votar nos candidatos de seu segmento.

O número de delegados reservado a cada município foi estabelecida no regimento da respectiva conferência Estadual, como descreve o art. 32 do Regimento Interno da conferência. No âmbito estadual, a parcela de delegados a serem eleitos deveria respeitar o seguinte critério, baseado na faixa populacional:

- a) população inferior a 3 milhões de habitantes – 28 delegados;
- b) população entre 3 milhões e 6 milhões de habitantes – 38 delegados;
- c) população entre 6 milhões e 10 milhões de habitantes – 47 delegados;
- d) população entre 10 milhões e 20 milhões de habitantes – 56 delegados;
- e) população acima de 20 milhões de habitantes – 75 delegados

Na tabela 5 apresentam-se as Unidades da Federação e o número de delegados condicionados à sua faixa populacional.

Tabela 5. Número de delegados eleitos, por UF e faixa populacional

UF	Faixa populacional*	Nº de delegados
AC, AP, DF, MS, RO, RR, SE, TO	inferior a 3 milhões de habitantes	28
AL, AM, ES, MT, PB, PI, RN	entre 3 milhões e 6 milhões de habitantes	38
CE, GO, MA, PA, PE, SC	entre 6 milhões e 10 milhões de habitantes	47
BA, MG, PR, RJ, RS	entre 10 milhões e 20 milhões de habitantes	56
SP	acima de 20 milhões de habitantes	75

Fonte: CGU (2012) (SITE) -<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/etapas-preparatorias>

*A faixa populacional foi definida com base no censo de 2010 fornecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Além da distribuição por faixa populacional, o número de delegados deveria ser discriminado por segmento, como informado anteriormente. Recomendou-se ainda que fossem eleitos 20% a mais do total de delegados em cada segmento para que estes compusessem um quadro de suplentes que seriam contatados em caso de ausência do delegado titular. Para o suplente receber o apoio financeiro para participação a nível Nacional era necessário que a Coordenação Executiva fosse informada até, no máximo, 10 dias antes da Etapa Nacional.

A Priorização de propostas como descrevem os manuais metodológicos da Conferência era contrária à votação pelo fato de permitir que os participantes escolhessem um número maior de Diretrizes/Propostas para priorizar. A figura 5 simula um modelo de priorização ocorrido na Conferência.

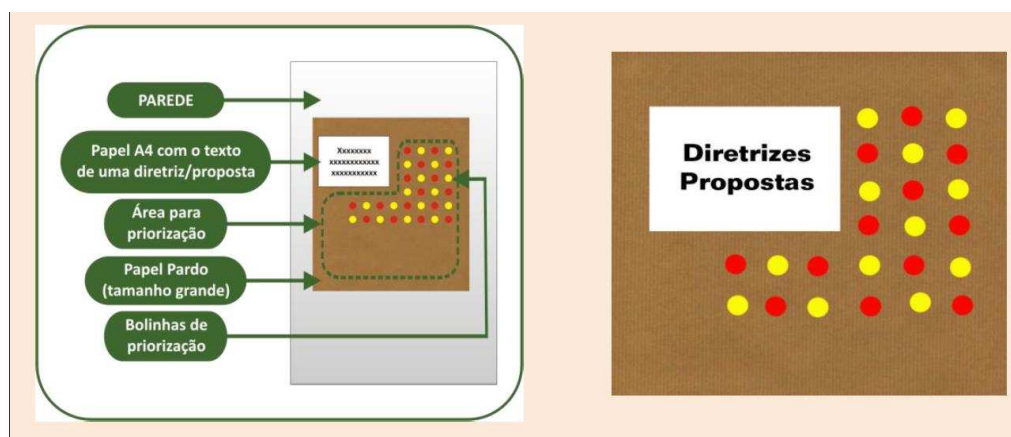




Figura 5. Método para priorização das propostas

Fonte: Manual da Conferência Municipal/Regional (CGU, 2012, p. 23)

Cada participante recebeu 10 pontos de valoração representados por bolinhas adesivas coloridas, sendo necessária sua identificação no momento de recebê-las. Cada participante poderia colar no máximo 3 (três bolinhas) em uma única Diretriz/Proposta de sua escolha. Ao final das priorizações, deveria ocorrer a apuração, sendo esta realizada, preferencialmente por 2 (duas) pessoas a fim de evitar problemas na contabilização. Assim, estabeleceria um ranking das propostas, separando-se então as 20 (vinte) Diretrizes/Propostas para a etapa posterior, lembrando que em meio às escolhidas deveria ter, ao menos, uma Diretriz/Propostas mais priorizada de cada Eixo. Em caso de empate para o 20º lugar, a definição seria dada na plenária final.

Quanto à convocação de etapas, o poder público local poderia fazê-la, e somente ele, até 30 dias antes da data final segundo o cronograma oficial da Conferência. Após esse prazo, o ato de convocação era compartilhado com a sociedade civil a qual, passava a ter a autonomia para tal. Os dados relativos às convocações e os devidos responsáveis se encontram na tabela 6.

Tabela 6. Número de Etapas Preparatórias convocadas por segmento

Etapas	Convocadas pelo poder público	Convocadas pela sociedade	Total
Municipais	765	28	793
Regionais	187	2	189
Estaduais/Distritais	27	0	27
Totais	979	30	1.009

Fonte: Relatório executivo final da 1ª Consocial (BRASIL, 2012, p. 22)

A partir da tabela 6 nota-se uma predominância do poder público como ator na convocação das etapas preparatórias. Das etapas convocadas pela sociedade as 15 cidades com maior porte populacional onde ocorreu a conferência estão listadas na tabela 7.

Tabela 7. Municípios com etapas convocadas pela sociedade.

Município (apenas os 15 de maior população)	UF	População
Duque de Caxias	RJ	855.048
São José dos Campos	SP	629.921
Uberlândia	MG	604.013
Niterói e Mangaratiba (Sede: Niterói, 2 Municípios)	RJ	524.018
Juiz de Fora	MG	516.247
São José do Rio Preto	SP	408.258
Ribeirão das Neves	MG	296.317
Limeira	SP	276.022
Marília	SP	216.745
Presidente Prudente	SP	207.610
Baixo Sertão do Pajeú (Sede: Serra Talhada, 5 Municípios)	PE	144.271
Valparaíso de Goiás	GO	132.982
São Mateus	ES	109.028
São João del Rei	MG	84.469
Paulínia	SP	82.146
População total dos 35 municípios das 30 etapas convocadas		5.428.751

Fonte: Relatório executivo final da 1ª Consocial (BRASIL, 2012, p. 23)

Como evidenciado na tabela 7, a maioria das convocações realizadas pela sociedade se deram em municípios da região sudeste do país. Destaca-se ainda que são municípios com expressiva faixa populacional

No que tange à veiculação de informação sobre a Conferência, os mecanismos de interação utilizados foram: o portal da Consocial, e-mail "consocial@cgu.gov.br", os perfis nas redes sociais (Orkut e facebook) e o SAC 0800 600 1704 (Serviço de Atendimento ao Cidadão) (CGU, 2012).

No portal da conferência eram dispostas informações sobre as etapas preparatórias, agenda do processo, arquivos multimídia (fotos, áudio e vídeos), seção “Transparência Consocial”, com dados sobre gastos, propostas e números sobre a conferência (CGU, 2012). Acerca da interatividade no uso do portal têm-se os dados apresentados na Tabela 8:

Tabela 8. Utilização dos mecanismos de informação sobre a I Consocial.

Item	Quantidade*
Visitas ao portal	300.000
Notícias publicadas	630
Documentos da biblioteca	280
Fórum (usuários)	216

Fonte: Relatório executivo final da 1ª Consocial (CGU, 2012, p. 25).

*Dados até 20/05/2012

A partir dos dados apresentados na tabela 8 é possível observar que o portal da conferência constituiu-se como importante ferramenta para disseminar informações a respeito do processo. No entanto, registra-se que tal instrumento não se encontra mais disponível para acesso, fato evidenciado na tentativa de se buscar informações sobre a Consocial para realização deste trabalho. Nesse sentido, lamenta-se o fato, tendo em vista ser o portal, o local onde extenso material se encontrava disponível ao acesso de qualquer cidadão, tornando o processo transparente e responsivo, como destacam os envolvidos na realização da conferência e entrevistados nesta pesquisa.

Aponta-se ademais que algumas informações acerca do processo conferencial estão alocadas no portal da Controladoria Geral da União e que o acesso a demais dados podem ser realizados por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Em relação ao uso das redes sociais para interação, apresentam-se os dados da Tabela 9:

Tabela 9. Utilização de redes sociais da I Consocial

Item	Quantidade
Facebook (amigos)	3.347
Twiter (seguidores)	1.142
Orkut (amigos)	128
Youtube (exibições)	3.385

Fonte: Relatório executivo final da 1ª Consocial (CGU, 2012, p. 25)

Considerando a tabela 9, aponta-se serem as redes sociais importantes ferramentas para disseminar informações sobre a realização de processos participativos. Evidencia-se que o facebook, por exemplo, nos anos de realização da conferência, 2011-2012, ainda não se constituía com grande representatividade nacional e contribuindo de todo modo para a mobilização social. Fato este totalmente diferente em 2015, onde manifestações e grande parte das interações entre as pessoas passam a ser concebidas com o uso da rede.

O canal mais utilizado pelos cidadãos para relacionar-se com a organização foi o correio eletrônico (consocial@cgu.gov.br), tendo recebido 2.685 mensagens ao longo do período conferencial. O SAC, outro meio de comunicação utilizado, esteve disponível entre os dias 23/08/2011 e 28/05/2012, funcionando das 08h às 18h. O SAC recebeu 2.404 ligações ao longo do processo conferencial. A coordenação do serviço ficou a cargo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) a qual atuou também no desenvolvimento e manutenção do portal da Consocial (CGU, 2012).

No que tange a uma avaliação sobre o esforço utilizado em promover a conferências destaca-se o trabalho realizado pela equipe contratada para realizar o serviço de comunicação, no entanto, compreende-se que àqueles que não tinham acesso à rede, não tiveram prefeitura e nem o estado como envolvidos em um esforço para promoção da conferência, podem nem ter ficado sabendo da existência da conferência (Entrevista nº 5 – 17/11/2015).

7.6 Consequências do Processo

Considerando a demanda evidenciada por Cunha, Aguiar e Mafra (2015) quando aponta ser necessária a produção de estudos voltados a problematizar a qualidade e implementação das medidas fruto de Conselhos e Conferências Nacionais, sobretudo em contextos específicos que compõem o múltiplo e complexo cenário brasileiro de políticas públicas, cabe agora refletir sobre as principais consequências do processo enquanto produtor de diretrizes de ação para o Estado.

Embora não se pretenda analisar, minuciosamente, o que se realizou a partir das 80 diretrizes oriundas da Conferência, buscar-se-á discutir quais direcionamentos foram dados e quais os desafios que deverão enfrentar para se institucionalizarem na gestão pública brasileira.

O processo conferencial abrangeu 2.750 municípios brasileiros dos aproximadamente, 5500 existentes no país, mobilizando quase 1 milhão de cidadãos. Nas etapas preparatórias 20.487 diretrizes foram concebidas. A distribuição segundo o eixo temático esta relacionada na tabela 10.

Tabela 10. Número de Propostas/Diretrizes por eixo temático

Eixo Temático	Número de Propostas e Diretrizes
Eixo I. Promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos	4.895
Eixo II. Mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública	5.056
Eixo III. A atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle	4.802
Eixo IV. Diretrizes para a prevenção e o combate à corrupção	5.734
Totais	20.487

Fonte: Adaptado pelo autor a partir do Relatório executivo final da 1ª Consocial (CGU, 2012, p.35)

Como demonstra a tabela 10, houve número expressivo de propostas elaboradas pela sociedade sobre o tema. Destaque para o Eixo IV o qual obteve maior número de propostas evidenciando a importância da temática do combate à corrupção.

Após intensa sistematização 80 propostas foram aprovadas e seguiram para o texto final resultante da I Consocial. As 10 propostas mais votadas envolveram as seguintes temáticas:

Quadro 4. Temáticas das 10 primeiras propostas priorizadas

Ranking	Temáticas
1º	Financiamento público de campanhas políticas
2º	Educação fiscal
3º	Sistema de Controle Interno
4º	Orçamento Participativo
5º	Sistema de Controle Interno
6º	Sigilo fiscal e bancário
7º	Maior rigor no combate à corrupção
8º	Maior rigor no combate à corrupção
9º	Prevenção da Corrupção
10º	Educação fiscal

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do relatório executivo final da 1ª Consocial (CGU, 2012)

Observa-se através do quadro 4 que a principal proposta oriunda da I Consocial versa sobre o financiamento de campanha eleitoral. A respeito deste tema, Reis (2008) indica ser o descontrole sobre o financiamento das campanhas eleitorais, talvez o calcanhar-de-aquiles da representação política brasileira.

A segunda e a décima temática versam sobre a educação fiscal do cidadão colocando ênfase na necessidade de se formar cidadãos com dado conhecimento, seja no ambiente escolar, nas universidades ou na orientação de como acompanhar as informações prestadas nos portais de transparência das três esferas de governo.

A terceira e a quinta proposta dão conta do fortalecimento no sistema de controle interno nacional, além da criação de estruturas autônomas para tal em todos os níveis de governo.

Em relação ao orçamento participativo propõe-se torná-lo obrigatório nas três esferas, sendo que a sua não realização incida em crime de responsabilidade. Propõe-se ainda que se fomente a participação da sociedade na elaboração das leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA).

Sobre o sigilo fiscal e bancário destaca-se a proposição de se avaliar os bens dos candidatos eleitos antes e após o mandato, a criação de um conselho popular para investigar os casos de corrupção e que se permita o acesso aos dados fiscais e bancários pelos órgãos de fiscalização e controle.

O sétimo e oitavo ponto priorizado na conferência diz respeito ao combate à corrupção. Tema de extrema importância e de grande expressão, sobretudo em vista

aos casos com enorme exposição pública nos últimos anos, propôs-se na I Consocial que sejam aplicadas penas mais severas aos infratores, sendo seus crimes qualificados como hediondos e inafiançáveis, a proibição de foro privilegiado, prisão especial ou progressão da pena aos mesmos, garantia de devolução dos recursos aos cofres públicos e inelegibilidade dos responsáveis, dentre outras medidas que de forma geral, legislam a favor de tornar as punições menos brandas ou suscetíveis a serem minimizadas.

Na mesma direção, a nona proposta priorizada diz respeito à prevenção da corrupção, ação a qual se pretende proceder através do fortalecimento dos órgãos de controle, proibição da liberação de verbas para obras antes do projeto executivo estar finalizado, do aumento de juízes e promotores, por meio da criação de defensorias públicas e a rapidez na tramitação dos processos judiciais.

Através da breve caracterização das dez propostas mais votadas na I Consocial é possível perceber a preocupação da sociedade em formar cidadãos conscientes em relação às atividades do Estado, ao passo que se dê maior transparência nas ações deste último, possibilitando a utilização dos recursos públicos, única e exclusivamente em benefício da sociedade.

As demais propostas, que somam 80, dão conta da criação de conselhos e ouvidorias públicas, bem como o fortalecimento destas instâncias, maior interação e abertura dos outros poderes (Judiciário e Legislativo) à sociedade, a capacitação para o controle social, e não mais importante, que à sociedade fosse garantida à efetividade da Consocial, tornando-a um fórum permanente assim como o portal na internet.

Sistematizadas no relatório final da Conferência, a CGU se propôs a levar todas as propostas aprovadas às autoridades públicas de todos os poderes nas três esferas do governo e disponibilizar uma versão digital no portal da Consocial. Às Comissões Organizadoras das etapas preparatórias caberia também divulgar os resultados para todos os participantes e para as autoridades do Estado, bem como acompanhar a implementação dos resultados da Conferência e a elaboração do Plano Estadual sobre Transparência e Controle Social (CGU, 2012). Plano este, o qual seria integrado ao Plano Nacional de Transparência e Controle Social, uns dos principais focos da Conferência e encarregado de trazer em seu bojo um conjunto de objetivos, metas, indicadores e orientações das políticas públicas enquadradas na área.

Outra indicação seria a criação de um novo módulo informatizado para realizar o monitoramento acerca das 80 diretrizes e propostas priorizadas no processo e servir de canal interativo entre cidadãos e o Estado no que diz respeito à temática da Transparência e Controle Social.

Em relação ao acompanhamento da implementação dos resultados, como visto, havia a orientação dele ocorrer e houve até a proposição de que a comissão organizadora nacional fosse mantida e utilizada para tal atividade, proposta rechaçada tendo em vista que se previu que era função da própria CGU bem como outros órgãos do governo em parceria com a sociedade civil, acompanhar o processo (Entrevista nº 8 – 06/01/2015; Entrevista nº 5 – 17/11/2015). Indica-se ainda, a dependência de recursos para manter as atividades de tal comissão, fator adicional para que fosse desconsiderada a proposta de continuidade de suas atividades.

Ressalta-se que algumas propostas foram encaminhadas para os órgãos responsáveis, como atesta um entrevistado vinculado à área da saúde (Entrevista nº 7 – 18/12/2015). Ademais, aponta-se a vinculação entre a conferência e a formalização de algumas leis como a Lei de Acesso à informação (LAI) e a Lei da Ficha Limpa (Entrevista nº 2 – 12/11/2015; Entrevista nº 8 – 06/01/2015).

Entretanto mesmo ocorrendo uma reunião pós-conferência entre as equipes organizadoras, nacional e estadual, aponta-se que não se deu continuidade ao processo: “Acabou a conferência, encerrou-se o processo”, destaca um entrevistado (Entrevista nº 6 – 24/11/2015).

Considerando o objetivo principal da conferência apontado anteriormente, qual seja a elaboração do Plano Nacional de Transparência e Controle Social, reconhece-se que não se tem notícia da sua criação. Nesse sentido indica-se que o ocorrido na I Consocial é parte de uma infeliz característica dos processos conferenciais onde se gera um fantástico número de propostas, mas que não se transformam nos planos e ações almejados.

Coloca-se que a CGU sozinha não teria como assumir a responsabilidade pelo plano dada a dependência na implantação das propostas da ação conjunta com os demais poderes, Judiciário e Legislativo.

Dessa forma processos conferenciais ocorrem frente a um custo altíssimo, mas com o aproveitamento do material gerado, beirando a zero de execução, preocupação já destacada por autores citados anteriormente. Apontando o setor da saúde como exemplo, destaca-se o grande número de conferências realizadas na área,

fator o qual não a impede de ser considerada como uma das áreas de políticas públicas com mais problemas (Entrevista nº 3 – 14/11/2015).

Buscando justificativas para a falta de continuidade do processo, um dos entrevistados cita as mudanças estruturais que a CGU sofreu desde então, alterando o quadro de servidores, por exemplo (Entrevista nº 3 – 14/11/2015). Outra indicação explícita que a ideia era o Conselho de Transparência, uma vez reformulado, pudesse realizar o acompanhamento da implementação das propostas, no entanto, tem-se notícia que apenas recentemente tal propósito tem sido discutido nos bastidores do conselho (Entrevista nº 9 – 27/01/2016).

Além disto, como cita um membro do poder público, institucionalmente não haveria como trabalhar para a construção de todas as propostas, dado que algumas delas comprometeriam as instituições ligadas à organização da conferência, como por exemplo, umas das propostas aprovadas referia-se a extinção de cargos comissionados vinculados ao Tribunal de Contas da União (TCU), ao Poder Judiciário e ao Ministério Público - Proposta 39 da conferência (Entrevista nº 9 – 27/01/2016).

Diante da constatação de que não se tem notícia da implementação e do monitoramento das diretrizes aprovadas na I Consocial, retomamos ao que Souza (2008) e Wampler (2011) atentavam acerca do uso destes arranjos apenas para o cumprimento de demandas legais e do risco dos atores políticos e organizações da sociedade civil retirarem seu apoio caso não estejam produzindo mudanças na sociedade, fato observado na frustração daqueles que participaram do processo conferencial da I Consocial e não observaram a implementação das propostas.

Nesse sentido, evidencia-se como destaca o entrevistado 5, haver um certo “conferencismo” que ao não implementar as propostas e não dar retorno à sociedade, prejudica à democracia, cria uma expectativa a qual é frustrada e reduz a legitimidade das IPs perante o cidadão (Entrevista nº 5 – 17/11/2015).

Ao passo que fica claro a constatação que o Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social não foi elaborado, inquieta-se com as propostas do Ministério Público brasileiro entorno da campanha “10 medidas contra corrupção” e das ações no âmbito da Parceria para o Governo Aberto (Open Government Partnership-OGP), iniciativa internacional que conta com a participação de mais de 50 países e tem como propósito tornar os governos mais abertos, transparentes e

compromissados a fortalecer os ideais democráticos através da participação cidadã nos processos decisórios (BRASIL, 2016c).

Argumenta-se que a inquietação não seja de cunho negativo, dada a louvável e relevante contribuição de ambas as iniciativas as quais somam-se às ações das organizações da sociedade civil militantes na temática, questiona-se ou expressa-se desconforto, especificamente, ao inferir, num primeiro momento, que tais projetos não fazem nenhuma menção ao processo da I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, mesmo defendendo propostas muito semelhantes no que tange aos caminhos a serem seguidos para promover alguma ação na área.

A campanha do Ministério Público, por exemplo, apresenta 10 medidas a serem consideradas, sendo elas:

- 1) Prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação
- 2) Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos
- 3) Aumento das penas e crime hediondo para corrupção de altos valores
- 4) Aumento da eficiência e da justiça dos recursos no processo penal
- 5) Celeridade nas ações de improbidade administrativa
- 6) Reforma no sistema de prescrição penal
- 7) Ajustes nas nulidades penais
- 8) Responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa 2
- 9) Prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro desviado
- 10) Recuperação do lucro derivado do crime (BRASIL, 2016d).

Interessante observar que são muito parecidas com as temáticas das 10 propostas mais votadas na conferência, citadas anteriormente. Nesse sentido, infere-se que o processo tenha realmente encerrado em si mesmo, dada a falta de consideração posterior da rica produção de diretrizes e propostas na conferência.

Ainda que atente-se para tal fato, é preciso estudos mais aprofundados para estabelecer se há ou não vinculação entre as propostas da conferência e as iniciativas posteriores sobre as temáticas debatidas, ressaltando-se ainda que as entidades participantes da I Consocial, continuaram suas rotinas de atuação podendo levar suas demandas a serem consideradas nestes outros espaços de articulação.

7.7 Limites e potencialidades do processo enquanto espaço de participação

Problematizando sobre como se deu a interação entre Sociedade e Estado no processo conferencial pontua-se que a CGU teve atuação exemplar e que reafirmou a confiança das organizações da sociedade civil, bem como dos participantes da I Consocial nesta. Como indicam os entrevistados, a CGU abriu-se para a sociedade e

para a participação (Entrevista nº 7 – 18/12/2015; Entrevista nº 3 – 14/11/2015). Entretanto, a falta de proximidade dos Poderes Legislativo e Judiciário com a sociedade foi também destacada (Entrevista nº 8 – 06/01/2015).

No âmbito da sociedade, ao passo que os números representam importante participação desta, alguns cidadãos protagonizaram atitudes não muito cordiais ao debate democrático. De ataques agressivos e desrespeitosos a servidores públicos, até a competição na eleição dos delegados, muitas foram as atitudes que como cita um entrevistado, traumatizam e assustam aqueles que representam o governo ou a ele estão ligados por cargos públicos, embora reconheça-se também que em outras circunstâncias, possa ocorrer o contrário, onde o Estado repreende a sociedade. Entende-se ainda que isso não possa ser usado como pretexto para enfraquecer os processos participativos, mas acende o alerta para uma necessidade de amadurecimento democrático e para a busca de articulação entre as partes (Entrevista nº 6 – 24/11/2015).

Além das ações ofensivas, cabe destacar a questão da competição na eleição dos delegados. Como apontado, o que se observou em alguns casos, foi uma disputa apenas pelo “privilégio” de ir à Brasília, sede da etapa nacional, em detrimento da responsabilidade em representar uma causa. Agindo pela mesma forma, indiferente ao processo participativo e o simbolismo ligado a ele, alguns poucos se ocupavam ainda de reclamar do hotel, da não possibilidade de estender as diárias, e de aproveitarem a viagem para visitar familiares enquanto o processo se dava (Entrevista nº 9 – 27/01/2016). Indicam-se ainda os muitos interesses que se tornavam difusos ao fugirem do objetivo principal da conferência que era discutir a Transparência e o Controle Social (Entrevista nº 3 – 14/11/2015).

Ainda sobre alguns percalços ocorridos ao longo do processo, cabe apontar as dificuldades em realizar as etapas preparatórias, bem como no alcance do amplo território nacional e a esfera local. Dentre elas a falta de representatividade na composição de algumas comissões estaduais, como as de São Paulo e Paraná.

Tais estados parecem ter sido os que evidenciaram um grande número de situações indesejadas, sendo elas desde o impedimento de organizações da sociedade civil, tradicionais na luta pela consideração da temática da conferência, até a composição de comissões “chapa branca” apenas para cumprir o cronograma da Consocial, sem envolvimento da população (CGU, 2011d). Como fica evidenciado em um dos depoimentos sobre a situação ocorrida no estado do Paraná:

“Tais eventos estão se tornando conferências vazias e “chapas brancas”, pois muitos funcionários das prefeituras são levados às conferências, não houve trabalho de divulgação, a população não está tomando conhecimento, o que nos traz o problema da representatividade” (CGU, 2011c).

Outra questão decorrente do processo foi a preocupação com a regionalização da conferência, ou seja, a opção pela realização das etapas regionais em detrimento das municipais, o que poderia reduzir o alcance ao cidadão. Sobre estas limitações enfrentadas no processo, um dos organizadores evidenciava que àquela era a primeira conferência na área e que haveria outras para mitigar os problemas que surgissem naquele momento. Pediu-se então reforço na divulgação do processo e auxílio das empresas estatais como Correios, Banco do Brasil, Caixa, entre outras (CGU, 2011d).

Quanto aos seus resultados, indica-se a inexistência de devolutivas acerca do que se realizou a partir das propostas que emergiram da conferência; o alto dispêndio de recursos para realização do processo, o que demanda ainda mais esforço para que não se encerre em si mesmo; e a dependência da vontade política em realizar as etapas preparatórias.

Mesmo exibindo dificuldades, o que é inerente a qualquer processo de diálogo, sobretudo, com a abrangência requisitada pelo arranjo “conferências nacionais”, destacam-se também suas potencialidades. Uma delas compreende a utilização do sistema digital e-democracia, da Câmara dos Deputados, na conferência virtual. O portal tem como princípio o incentivo à participação da sociedade no debate sobre temas vinculados a projetos de leis diversos e seu uso na Consocial possibilitou a economia entre 400 e 500 mil reais, valor informado que seria o custo para o desenvolvimento de um sistema próprio para a conferência (CGU, 2012c).

Reforça-se ainda o acolhimento da metodologia da conferência a qual é citada como uma das grandes virtudes da I Consocial, seja na escolha de um método inovador para priorizar as propostas, seja na opção por não se fazer a leitura do regimento nas etapas em prol da economia de tempo a ser usado para a discussão da temática, ou pela preocupação em ter textos orientadores mais didáticos e compreensíveis a qualquer cidadão, contendo ainda o site da conferência vinculação com o site da CGU onde extenso material sobre a temática estava disponível.

Inferências que se afirmam ao considerar à avaliação das propostas metodológicas realizada pelos participantes da etapa estadual, apresentada na tabela 11.

Tabela 11. Avaliação acerca da disponibilidade de informação e adequação da metodologia proposta.

Alternativas	Avaliação da Comissão					
	As informações disponibilizadas pelo site da 1ª Consocial, pelos Manuais Metodológicos ou por outros meios de divulgação na mídia permitiu uma compreensão adequada das regras gerais da Conferência?		As informações disponibilizadas sobre os Eixos Temáticos da 1ª Consocial permitiram qualificar a participação da população nos debates da Conferência?		A metodologia de priorização de Diretrizes/ Propostas utilizada na Consocial foi adequada para se chegar a resultados mais efetivos do processo?	
	Respostas	Percentual	Respostas	Percentual	Respostas	Percentual
Concordam totalmente	692	55,7%	1054	84,8%	719	57,8%
Concordam parcialmente	530	42,6%	178	14,3%	504	40,5%
Discordam	6	0,5%	11	0,9%	18	1,4%
Desconhecem	8	0,6%	-	-	-	-
Não responderam	7	0,6%	-	-	2	0,2%
Total	1243	100,0%	1243	100,0%	1243	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados cedidos pela CGU.

Como aponta a tabela 11, mais de 90% dos participantes que responderam aos questionamentos concordam que as informações disponibilizadas foram suficientes e que a metodologia de priorização foi adequada aos objetivos da conferência.

Outro ponto destacado da metodologia foi a dinâmica dos grupos de trabalho, ao qual expressa-se as seguintes opiniões na tabela 12.

Tabela 12. Respostas quanto ao questionamento sobre se a dinâmica de trabalho em subgrupos facilitou o diálogo e a proposição de Diretrizes

Alternativas	Respondentes	Percentual
Concordam totalmente	2615	53,0%
Concordam parcialmente	2009	40,7%
Discordam	220	4,5%
Desconhecem	45	0,9%
Não responderam	47	1,0%
Total	4936	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados cedidos pela CGU.

Como indica a tabela 12, 93,7% dos respondentes concordam e aprovam a dinâmica dos grupos de trabalho.

Sobre a realização das etapas livres e virtuais, com base nas determinações de Souza et al (2013) e Cunha (2012), pode-se inferir que o empenho em realizá-las

pode incidir na busca por certo potencial inclusivo da I Consocial, mesmo que a impossibilidade de eleger delegados em tais etapas possa impedir a defesa das diretrizes prioritizadas em outras etapas por aqueles que participaram da sua concepção.

A preocupação em não permitir a elaboração de propostas na etapa nacional, demonstra também o potencial responsivo do processo ao respeitar a mobilização realizada nas etapas preparatórias.

Indica-se ademais como potencialidades da I Consocial, a oportunidade de debate amplo acerca do assunto, metodologia adequada e a atitude proativa da sociedade na proposição da conferência.

Ao apontar as limitações e potencialidades, corrobora-se Teixeira, Souza, Lima (2012), Pinto (2006), Ribeiro et al (2013) Avritzer (2012) e Souza et al (2013), sendo o estudo ora apresentado a confirmação de que tais traços ainda caracterizam desenhos participativos como conferências.

Analisando o processo como um todo, quando indagados acerca da importância da IP Conferência e, por conseguinte da I Consocial, os entrevistados evidenciam que a realização destes arranjos é fundamental para fomentar o debate na sociedade e que a efetividade destes dependerá da forma de pressão da sociedade, devendo-se pensar que, mais do que propostas aceitas, as conferências trazem a oportunidade de estabelecer vínculos entre sociedade e o Estado, o estabelecimento de novas agendas e novas temáticas, como a Consocial, realizada pela primeira vez (Entrevista nº 2 – 12/11/2015).

Este vínculo entre sociedade e Estado deve ser estimulado e defendido, sobretudo para evitar ameaças como a manifesta em questionamento ao Decreto da Participação, em que foi frustrada a tentativa de se estabelecer a Política Nacional de Participação Social barrada pelo Congresso, fato o qual evidencia a face do poder público incomodada com a ideia do controle social ao passo que esboça certa apatia no cumprimento do dever em legislar a favor da sociedade (Entrevista nº 4 – 14/11/2015; Entrevista nº 5 – 17/11/2015).

Aponta-se que a interação social na conferência é muito boa, no entanto é necessário mais energia da sociedade para que o acompanhamento seja realizado, posição apresentada no depoimento do entrevistado 3:

“eu gostaria muito hoje de estar fazendo o acompanhamento das cidades as quais eu participei, dos estados..., mas eu não tenho o menor tempo, a

menor condição de me dedicar a isto, mesmo fazendo parte de uma ONG focada exclusivamente nisso... quer dizer, nós não temos braços para isto, não temos orçamento para isto, as prioridades são outras e não estas” (Entrevista nº 3 – 14/11/2015).

Quando provocados a apontar o que faltaria ao Estado Brasileiro para amadurecer democraticamente, os posicionamentos explanados dão conta da necessidade de uma educação política para os cidadãos, a redução das desigualdades e o empenho do Poder Público em agir, dessa forma seguem-se os principais depoimentos:

“Um país que possui um dos maiores índices de desigualdade do mundo (Gini), com mais de 10 milhões de pessoas abaixo do nível da extrema pobreza e ainda com alto nível de analfabetismo absoluto e funcional, tem um caminho bastante longo para conseguir resultados mais efetivos e alinhamento entre Estado-Sociedade”. (Entrevista nº 1 – 09/11/2015).

“Temos que amadurecer em termos de saber em quem votar. No congresso, por exemplo, grande percentual de parlamentares tem processos jurídicos contra eles, o que evidencia um longo caminho a se percorrer para melhorar a administração pública no país” (Entrevista nº 3 – 14/11/2015).

“falta um processo de capacitação da sociedade civil para que se entendam os instrumentos democráticos... não é tão simples as pessoas entenderem como o governo funciona... quais os direitos as pessoas tem... capacitação nesse sentido de fortalecer a democracia e expandir a compreensão sobre como as coisas funcionam é um requisito importante. Entendo que os processos conferências são instrumentos muito forte e poderosos com esta crítica que a conferência tem externalidade positivas que independem do processo, do resultado efetivo, mas para eles serem instrumentos democráticos fortalecidos devem ser levado até o fim pelo poder público o qual deve estar disposto de sofrer o constrangimento de dizer não ou de prestar conta dos seus sim, do que esta fazendo...é muito confortável ficar quieto, o poder público, tem que ter uma obrigatoriedade de prestar conta sobre as diretrizes ou dizendo o porque não as considerou ...” (Entrevista nº 6 – 24/11/2015).

Tecendo consideração a respeito do momento atual do país, indica-se que a sociedade se mostra eufórica ao manifestar-se a favor do impedimento de um presidente, mas não demonstra amadurecimento ao não evidenciar quais suas demandas específicas, quais direcionamentos gostaria que o Poder Público assumisse

em questões específicas. Frustra-se ao conceber que nos conselhos e demais instâncias participativas apresentam-se sempre as “carinhas” carimbadas. Assim, a sociedade deveria qualificar sua atuação, participar mais da vida pública e cultivar um sentimento de pertencimento perante a coisa pública (Entrevista nº 7 – 18/12/2015).

Outro depoimento interessante ressalta a importância da mobilização da sociedade e da consideração de que os atores ora representantes da cena política e por vezes envolvidos em escândalos são originários da própria sociedade, sendo necessário pensar de um espectro mais amplo as reais motivações para que tais pessoas tenham sido cooptadas pelas malversações de um sistema cultural acostumado a caminhos ilícitos. Como destaca o entrevistado 7:

“Temos que trabalhar para suscitar o interesse das pessoas! Tem um grupo de pessoas que reclamam e acham que todos são corruptos e a hora que são chamados para ação concreta preferem ficar no comodismo! Às vezes tem grupos que demonizam a política para que as pessoas boas se afastem... a grande maioria dos brasileiros acham que quando chega um político perto ele deve pedir aquele favor pessoal, ele pensa individualmente, ele não pensa coletivamente... entendo que nenhum político chega em uma nave espacial e pousa, nossos políticos vem da sociedade, eles vem do seio das famílias, a gente não fabrica os políticos, então pra gente modificar o fruto que nós estamos colhendo, tem que modificar a semente... mas uma hora a gente chega lá” ...” (Entrevista nº 7 – 18/12/2015).

Diante dos relatos citados, evidencia-se ainda a questão da qualidade da informação veiculada pela mídia, a qual por vezes age como alienante. Neste caso, evoca-se que poderíamos estar em um momento mais duro no Brasil se não fosse a articulação nas redes sociais, local onde se pode ter maior acesso à informação (Entrevista nº 8 – 06/01/2015), ainda que consideremos as redes sociais como veículo que pode ser usado também para disseminar a desinformação e acusações sem fundamento.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Afirmando os propósitos dos teóricos participativos como Pateman (1992) observa-se um Brasil propenso a destacar e promover a utilização de instituições participativas seja para cumprir as demandas legais instituídas na CF/1988 ou para realmente considerar a voz do cidadão no processo decisório de políticas públicas. Já se provou que após a Constituição houve a multiplicação destes espaços pelo país, no

entanto, cresceu também o questionamento frente seus reais efeitos sobre a gestão pública e o desenvolvimento da virtude cívica.

Motivado por estes questionamentos e vislumbrando a contribuição ao debate, objetivou-se a realização deste trabalho a partir do qual observa-se reafirmar o papel do poder executivo como um dos principais indutores da utilização destes espaços participativos, no caso estudado, afirmado pelo protagonismo da Controladoria-Geral da União.

Com relação às etapas da conferência, metodologia empregada, entre outros fatores estruturais, observa-se que o desenho da conferência tem capacidade para dar condições à participação do cidadão, entretanto falta determinar, por exemplo, cotas de participação para grupos historicamente marginalizados, em busca de garantir sua expressão, e o incentivo à realização das etapas preparatórias através do condicionamento legal aliado também à pressão da sociedade para que os entes federados reconheçam a importância da realização destas discussões.

Como indicado anteriormente, mesmo a I Consocial apresentando a possibilidade de convocação pela sociedade, estratégia com reduzidos resultados, é o Estado que tem influência maior na IP, podendo por vezes, manipular seus resultados através da realização das etapas sem representação da sociedade. Esta evidência demanda e reforça a necessidade da sociedade civil atuar mais ativamente no controle social a fim de garantir que o Estado seja responsivo e transparente frente suas ações.

Notadamente, observa-se ainda a falta de articulação entre as instituições participativas ao evidenciar que o Conselho de Transparência, entidade com representatividade da sociedade e do Estado não teve presença marcante na realização da conferência. Surge nesse sentido, a demanda por estudar a configuração e a ação do conselho no que tange ao debate sobre a área. Neste contexto de falta de articulação, destaca-se ademais, a inexistência ou previsão expressa, de um responsável por monitorar a implementação das medidas.

Quanto à natureza ou finalidade do processo infere-se que seu caráter estritamente propositivo seja motivado pelo fato de ser a primeira edição da conferência na área temática e pautar-se assim como indutora da criação do Plano Nacional do segmento, inexistente naquele momento.

De forma geral, entende-se que conferências nacionais de políticas públicas demandam grande dispêndio de recursos financeiros e humanos para sua realização,

desse modo, acredita-se ser necessário pensar de forma estratégica e focada no planejamento da realização do processo para que se determine pontualmente, qual a sua finalidade, como se dará o desenho do processo e a forma de monitorar e dar devolutivas para a sociedade, assim como indica Fung (2004). Sem a determinação destas questões, fatalmente o processo estará fadado ao fracasso e à questionamentos quanto à sua legitimidade.

Para além da realização de uma conferência e o desejo por ver as propostas consideradas em um Plano Nacional ou Política Pública deve-se considerar as disputas entre os poderes constituídos vigentes na sociedade e na gestão pública que podem representar limitações à consideração dos resultados destes debates. Nesse sentido aponta-se, por exemplo, o conflito entre Executivo e Legislativo por conta de uma das propostas mais votada na I Consocial acerca da extinção do financiamento privado de campanhas. Assim reforça-se que a produção da vontade coletiva não pode se limitar à estes espaços, mas a partir destes ganhar robustez e prosseguir na busca pela consideração nas arenas governamentais.

Indica-se então, que para além da estrutura destes arranjos participativos, as quais apresentam seu limites e potencialidades como procurou-se evidenciar neste trabalho, é preciso considerar também, a dinâmica dos atores na máquina pública, suas preferências e orientações, as quais decisivamente irão impactar na aceitação ou não das propostas da sociedade.

9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L.. **A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo.** In: Encontro Anual da ANPOCS, 35, 2011, Caxambu. Anais... Caxambu, 2011.

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L.. **Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro: repertórios de participação em um Estado heterogêneo.** In: Encontro Anual da ANPOCS, 35, 2011, Caxambu. Anais... Caxambu, 2011.

ANDUIZA, E.; MAYA, S. de. **La qualitat en la participaci3n: una proposta d'indicadors.** Barcelona: Fundaci3n Jaume Bofill, 2005. Disponível em: <<http://www.fbofill.cat/publicacions/la-qualitat-en-la-participacio-una-proposta-dindicadors>> Acesso em: 10 jan. 2015.

ARANHA, A. L. M.; ALMEIDA, H. N. **Institui3es de accountability, corrup3o e (des)confian3a:** Legislativo e Judici3rio em an3lise comparada. In: Encontro Anual da ANPOCS, 38, 2014, Caxambu. Anais... Caxambu, 2014.

AVRITZER, L. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Texto para Discussão. Rio de Janeiro, n. 1739. IPEA, 2012.

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

_____. **Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil**. 2002. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12479.pdf>> Acesso em: 21 nov. 2014.

_____; SOUZA, C. H. L. de. **Conferências nacionais: entendendo a dinâmica da participação no nível nacional**. In: AVRITZER, L. SOUZA, C. H. L. de. (Org.). Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília, p 9-21, IPEA, 2013.

ARRETCHE, Marta T.S. **O Mito da descentralização: maior democratização e eficiência nas políticas pública?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, 31 (11): 44-66. 1996.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 7. ed., Lisboa: Edições, 2011.

BOHMAN, J. **O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica**. In: Marques, Â. C. S. (Org.). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 31-84.

BRASIL, LEI nº 10.683, de 28 de maio de 2003. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm> Acesso em: 9 de nov. de 2015.

BRASIL, DECRETO Nº 8.109, DE 17 DE SETEMBRO DE 2013. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8109.htm> Acesso em: 9 de nov. de 2015.

BRASIL, DECRETO Nº 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014. **Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm > Acesso em: 18 fev. 2016.

BRASIL, Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR). **Dados sobre a realização de conferências no período entre 2011 e 2014**. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>> Acesso em 18 fev. 2016.

BRASIL, Controladoria Geral da União. **Operações Especiais**. 2016a. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/acoes-investigativas/operacoes-especiais>> Acesso em: 19 fev. 2016.

BRASIL, Controladoria Geral da União. **Parceria com a Política Federal: Operações Especiais**. 2016b. Disponível em: < <http://www.todosjuntoscontracorrupcao.gov.br/deteccao/FortalecimentoInstitucional/ParceriaPoliciaFederal.html>> Acesso em: 19 fev. 2016.

BRASIL, Controladoria Geral da União. **Parceria para o Governo Aberto**. 2016c. Disponível em: < <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/perguntas-frequentes#oqueeogp>> Acesso em: 19 fev. 2016.

BRASIL, Ministério Público Federal. **TODOS JUNTOS CONTRA A CORRUPÇÃO**. 2016d. Disponível em: <<http://corrupcaonao.mpf.mp.br/sobre-a-campanha>> Acesso em: 19 fev. 2016.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, M. B. M.; BILIBIO, M. A.; LAVINSKI, L.; MERTENS, F. **Saúde Ambiental: uma Análise dos Resultados das Conferências Nacionais de Meio Ambiente, Saúde e Saúde Ambiental**. Revista Sustentabilidade em Debate, v. 1, n. 1, p. 93-110, 2010.

CASTELAN, L. P. **As Conferências Nacionais do Esporte na Configuração da Política Esportiva e de Lazer no Governo Lula (2003-2010)**. Dissertação. 2011. 187 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2011.

CELLARD, A. **A análise documental**. In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J.P.; GROULX, L.H.; LAPERRIERE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. (org.). A pesquisa qualitativa. Enfoques epistemológicos e metodológicos. São Paulo: Vozes, 2008. p. 295-316.

CICONELLO, Alexandre. **A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil**. Oxfam International From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World, Oxfam International, 2008.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

Controladoria Geral da União (CGU) (2009). **I Seminário Nacional de Controle Social: A Sociedade no acompanhamento da gestão pública**. Brasília, 2009. Relatório Crítico. Brasília, 2009. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2009/i-seminario-nacional-de-controle-social-1/i-seminario-nacional-de-controle-social>> Acesso em: 20 nov. 2015.

Controladoria Geral da União (CGU) (2009a). **I Seminário Nacional de Controle Social: A Sociedade no acompanhamento da gestão pública**. Brasília, 2009. Anais. Brasília, 2009. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2009/i-seminario-nacional-de-controle-social-1/i-seminario-nacional-de-controle-social>> Acesso em: 20 nov. 2015.

Controladoria Geral da União, (CGU) (2012). **I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL)**. Brasília, DF, 2012. Relatório Executivo Final. Brasília, DF, 2012. Disponível em: < http://www.cgu.gov.br/assuntos/control-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial_relatorio_executivo_final_16012013.pdf> Acesso em: 10 jan. 2015.

Controladoria Geral da União, (CGU) (2012a). **I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL)**. Brasília, DF, 2012. Relatório Metodológico das Conferências Municipais/Regionais. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/control-social/consocial/produtos/documentos-de-referencia>> Acesso em: 10 jan. 2015.

Controladoria Geral da União, (CGU) (2012b). **I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL)**. Brasília, DF, 2012. **Texto-base da 1º Consocial**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/control-social/consocial/produtos/documentos-de-referencia>> Acesso em: 10 jan. 2015.

Controladoria Geral da União, CGU (2011). **I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL)**. Brasília, DF, 2012. **Ata da 1º reunião da comissão organizadora realizada no dia 25 de Fevereiro de 2011**. Brasília, DF, 2011. 14 p. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/control-social/consocial/produtos/documentos-de-referencia>> Acesso em: 7 dez. 2015.

Controladoria Geral da União, CGU (2011a). **I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL)**. Brasília, DF, 2012. **Ata da 2º reunião da comissão organizadora realizada no dia 29 de março de 2011**. Brasília, DF, 2011. 13 p. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/control-social/consocial/produtos/documentos-de-referencia>> Acesso em: 7 dez. 2015.

Controladoria Geral da União, CGU (2011b). **I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL)**. Brasília, DF, 2012. **Ata da 3º reunião da comissão organizadora realizada no dia 30 de junho de 2011**. Brasília, DF, 2011. 12 p. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/control-social/consocial/produtos/documentos-de-referencia>> Acesso em: 7 dez. 2015.

Controladoria Geral da União, CGU (2011c). **I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL)**. Brasília, DF, 2012. **Ata da 4º reunião da comissão organizadora realizada no dia 18 de outubro de 2011**. Brasília, DF, 2011. 13 p. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/control-social/consocial/produtos/documentos-de-referencia>> Acesso em: 7 dez. 2015.

Controladoria Geral da União, CGU (2011d). **I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL)**. Brasília, DF, 2012. **Ata da 5º reunião da comissão organizadora realizada no dia 08 de dezembro de 2011**. Brasília, DF, 2011. 11 p. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/produtos/documentos-de-referencia>> Acesso em: 7 dez. 2015.

Controladoria Geral da União, CGU (2012c).). **I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL)**. Brasília, DF, 2012. **Ata da 6º reunião da comissão organizadora, realizada no dia 28 de fevereiro de 2012**. Brasília, DF, 2012. 10 p. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/produtos/documentos-de-referencia>> Acesso em: 7 dez. 2015.

Controladoria Geral da União, CGU (2012d). **I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL)**. Brasília, DF, 2012. **Ata da 7º reunião da comissão organizadora, realizada no dia 19 de abril de 2012**. Brasília, DF, 2012. 10 p. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/produtos/documentos-de-referencia>> Acesso em: 7 dez. 2015.

Controladoria Geral da União, CGU (2012e). **I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL)**. Brasília, DF, 2012. **Ata da 8º reunião da comissão organizadora, realizada no dia 26 de setembro de 2012**. Brasília, DF, 2012. 12 p. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/produtos/documentos-de-referencia>> Acesso em: 7 dez. 2015.

Controladoria Geral da União, CGU (2015). **As competências do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção**. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/competencias>. Acesso em: 13 de dez. de 2015.

CUNHA, E. S. M. **Conferências de políticas públicas e inclusão participativa**. In: AVRITZER, L. SOUZA, C. H. L. de. (Orgs). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013. cap. 6, p 141-171.

CUNHA, E. S. M. **Conferências de políticas públicas e inclusão participativa**. Texto para Discussão. Rio de Janeiro, n. 1733, IPEA, maio de 2012.

CUNHA, E. S. M. **Participação política e o enfrentamento da questão social: o potencial dos conselhos de políticas e do orçamento participativo no Brasil**. In: VII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. 2004. Coimbra. Anais... Coimbra, Setembro de 2004.

CUNHA, F. S.; AGUIAR, C. C ; MAFRA, R. L. M. . **Discutindo novas temáticas? Em questionamento a expansão da agenda pública através da criação de Conselhos e Conferências Nacionais a partir de 2003**. In: I Seminário Internacional de Ciência Política (SICP), 2015, Porto Alegre. Anais do I Seminário Internacional de Ciência Política, 2015.

CUNILL GRAU, N. **A democratização da Administração Pública. Os mitos a serem vencidos.** In: Gestão Pública e Participação. Fundação Luís Eduardo Magalhães – Salvador: FLEM, 192p. 2005.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens.** Tradução Sandra Regina Netz. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DOIN, G. A.; DAHMER, J.; SHOMMER, P. C.; SPANIOL, E. L. **Mobilização social e coprodução do controle:** o que sinalizam os processos de construção da lei da ficha limpa e da rede observatório social do Brasil de controle social. Revista Pensamento & Realidade, v. 27, n. 2, 2012.

DOURADO, E. P. V.; SANNA, M. C. **Participação da enfermagem nas Conferências Nacionais de Saúde.** Revista Brasileira de Enfermagem, Brasília, 62(6), nov/dez, p. 876-82, 2009.

DEWEY, J. **A Democracia é radical.** (1937) In: FRANCO, A. de.; PROGEBINSCHI, T. (Org.). Democracia cooperativa: escritos políticos escolhidos de John Dewey (1927-1939). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

_____. **Democracia criativa: a tarefa diante de nós.** (1939) In: FRANCO, A. de.; PROGEBINSCHI, T. (Org.). Democracia cooperativa: escritos políticos escolhidos de John Dewey (1927-1939). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

_____. **Em busca da grande comunidade.** (1927) In: FRANCO, A. de.; PROGEBINSCHI, T. (Org.). Democracia cooperativa: escritos políticos escolhidos de John Dewey (1927-1939). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

DRYZEK, J. S. **Legitimidade e economia na democracia deliberativa.** In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: ed. 34, p. 368. 2004.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. **Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?** Revista Brasileira de Ciência Política. Brasília, n.7, p. 249-284, jan/abr de 2012.

FERRI DE BARROS, F. HOWARD, A. W.; MARTIN, D. K. **Distribuição injusta dos recursos em saúde no Brasil:** uma análise da definição de prioridades nacionais. Interfaces, Acta Bioethica, 15 (2), p. 179-183, 2009.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J.; **Transparência e participação social da gestão pública:** análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. Revista de Contabilidade e Controladoria, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 6, n.1, p. 73-88, jan./abr. 2014.

FILGUEIRAS, F. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social.** OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 15, nº 2, p.386-421, nov. 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, C. R. R.. **Atenção primária, atenção básica e saúde da família: sinergias e singularidades do contexto brasileiro.** Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 22(6), jun, p. 1171-1181, 2006.

GUIZARDI, F. L.; et. al. **Participação da Comunidade em Espaços Públicos de Saúde: uma Análise das Conferências Nacionais de Saúde.** PHYSIS: Revista Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 14(1), p.15- 39, 2004.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real.** 2. ed.. Porto Alegre: Penso, 2012, p. 60-83.

HEVIA, F. J. **Participação cidadã institucionalizada e organizações civis no Brasil: articulações horizontais e verticais na política da assistência social.** Revista de Estudios Sociales, Bogotá, n. 39, abril, p. 95-108, 2011.

HOCHMAN, Gilberto. **Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945).** Educar, Curitiba, n. 25, p. 127-141, 2005.

INSTITUTO PÓLIS. **Conferências municipais.** Boletim Dicas, n. 230, 2005.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Ampliação da participação na gestão pública: um estudo sobre Conferências Nacionais realizadas entre 2003 e 2011.** Base de dados. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em <www.ipea.gov.br/participacao> Acesso em: 25 nov. 2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução na última década.** In: Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. v. 3, Brasília: IPEA, p. 565-587, 2010.

LACAZ, F. A. C.; FLÓRIO, S. M. R. **Controle social, mundo do trabalho e as Conferências Nacionais de Saúde da virada do século XX.** Ciência & Saúde Coletiva, 14(6), p. 2123-2134, 2009.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAVALLE, A. G. **Participação: valor, utilidade, efeitos e causa.** In: PIRES, R. R. C. (Org.) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, v. 7, cap. 1, p. 33-42. 2011.

LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. **Origens da política nacional de participação social: entrevista com Pedro Pontual.** Novos Estudos, n. 99, p. 91-104, jul. 2014.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.** Tradução Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre. Editora Artes Médicas Sul Ltda. Belo Horizonte. Editora UFMG, 1999.

LIPAI, E. M. **Sentidos da Educação Ambiental:** o que emerge das deliberações das Conferências Nacionais de Meio Ambiente? Dissertação. 2010. 112 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

LÜCHMANN, L. H. H. **Democracia deliberativa, pobreza e participação política.** Revista Política & Sociedade. Florianópolis, v. 6, n. 11, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H. **O desenho institucional dos Conselhos Gestores.** In: LYRA, R. P. (Org.). Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática. João Pessoa: Ed: UFPB, 2009.

MALAIA, M. C. B. T.; VIEGAS, M. C. L. C.; MAGALHÃES, G. S. Governança gerencialista e governabilidade com controle social – experiência brasileira. XXX Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2011.

MARTINS, L. T. **A educação do corpo nas duas primeiras Conferências Nacionais de Educação da Associação Brasileira de Educação (1927 e 1928).** Tese. 2010. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2008.

MILANI, C. R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias.** RAP – Rio de Janeiro 42(3): 551-79, maio/jun. 2008.

MARQUES, F. P. J. A. **O problema da participação política no modelo deliberativo de democracia.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 41, p. 21-35, fev. 2012.

MARQUES, F. P. J. A. **Participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos.** Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, v. 46, n. 2, p. 140-151, mai/ago 2010.

MORONI, J. A. 2006. **O Direito a Participação no Governo Lula.** Disponível em:<http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/papers/jose_antonio_moroni.pdf> Acesso em 23/06/2014.

NUNES, E. O. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 195p. 2010.

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

PAULA, A. P. P. de. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social.** RAE, v. 45, n.1, jan/mar 2005.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Reimpressão – Rio de Janeiro: Editora FGV, 204p. 2007.

PETINELLI, V. **As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010).** Opinião pública, Campinas, v. 17, n. 1, p.228-250, Junho, 2011.

PETINELLI, V. **Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais.** In: AVRITZER, L. SOUZA, C. H. L. de. (Orgs). Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: IPEA, cap. 8, p 207-242. 2013.

PINHEIRO, M. C.; WESTPHAL, M. F.; AKERMAN, M. **Eqüidade em saúde nos relatórios das conferências nacionais de saúde pós-Constituição Federal brasileira de 1988.** Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 21(2), p. 449-458, mar-abr, 2005.

PINTO, Céli Regina Jardim. **As Conferências Nacionais no Governo Lula: Limites e Possibilidades da Construção de uma esfera Pública.** Caxambú, 2006. Apresentado no XXX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú, out. 2006.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N.; ALMEIDA, A.; SÁ e SILVA, F.; LOPEZ, F. G.; ALENCAR, J. L. O. **Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas.** In: PIRES, R. R. C. (Org.) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, cap. 22, p. 347-364.

PITTA, Á. M. R.; MAGAJEWSKI, F. R. L. **Políticas nacionais de comunicação em tempos de convergência tecnológica: uma aproximação ao caso da Saúde.** Interface - Comunicação, Saúde, Educação, v.4 , n.7, p.61-70, 2000.

POGREBINSCHI, T. **A democracia do homem comum: resgatando a teoria política de John Dewey.** Rev. Sociol. Polit., Curitiba , n. 23, Nov. 2004 . Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782004000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 fev. 2015.

POGREBINSCHI, T. **Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários.** In: AVRITZER, L. SOUZA, C. H. L. de. (Orgs). Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: IPEA, 2013. cap. 9, p 243-277.

_____; SANTOS, F. **Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, n. 3, pp. 259 a 305, 2011.

Portal da Transparência. **Estatísticas de Acesso.** Controladoria Geral da União (CGU), 2015. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/Estatisticas_visitacao/outubro-2015.pdf> Acesso em: 9 nov. 2015.

RAMMINGER, T.; NARDI, H. C. **Saúde Mental e Saúde do Trabalhador: Análise das Conferências Nacionais Brasileiras.** Psicologia ciência e profissão, 27 (4), p. 680-693, 2007.

REIS, B. P. W. **Sistema eleitoral e financiamento de campanhas no Brasil: desventuras do Poder Legislativo sob um hiperpresidencialismo consociativo.** In: a Constituição de 1988 na vida brasileira. OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M.; (org.) São Paulo: Aderaldo & Rothschild (ed): Anpocs, editora Hucitec, 400p. 2008.

RIBEIRO, U. C.; ALENCAR, J. L. O.; LIMA, P. P. F.; SOUZA, C. H. L.; CRUXÊN, I. A.; **Efetividade da participação na gestão pública: experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais.** In: Encontro Anual da ANPOCS SPG12 - Instituições participativas: sua efetividade como questão, 37, 2013.

ROCHA, J. A.; SANTOS, M. M. S. **Gestão Social: Novos requerimentos à formação de gestores de políticas públicas no Brasil.** In: CANÇADO, A. C.; SILVA JUNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; RIGO, A. S. Os desafios da formação em gestão social. (org). Palmas: Provisão, p. 104-122. 2008.

ROCHA, E. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios.** In: 20 ANOS DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ: AVALIAÇÃO E DESAFIO DA SEGURIDADE SOCIAL. ANFIP, Brasília, 270 p. 2008.

ROMÃO, W. de M. **Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil.** Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum. UNICAMP, v.6, n.2, p. 35-58, jul/dez. 2015.

ROSA, E. C. F. **Diálogo e democracia por meio da internet: um Estudo de caso da conferência virtual da 1ª Consocial.** Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, Goiás, 2013.

SAYD, J. D.; VIEIRA JUNIOR, L.; VELANDIA, I. C. **Recursos Humanos nas Conferências Nacionais de Saúde (1941-1992).** Physis: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 8 (2), p. 165-195, 1998.

SCHEIBE, L. **Valorização e formação dos professores para a educação básica: questões desafiadoras para um novo Plano Nacional de Educação.** Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 981-1000, jul.-set. 2010.

SCHOMMER, P. C.; DAHMER, J.; SPANIOL, E. L.; **Controle Social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial.** Administração Pública e Gestão Social, 6(1), 35-47, jan-mar 2014

SILVA, D. S.; BORGES, C. N. F.; AMARAL, S. C. F. **Gestão das políticas públicas do Ministério do Esporte do Brasil.** Revista Brasileira de Educação Física, São Paulo, Jan-Mar, 29(1), p. 65-79, 2015.

SILVA E ALMEIDA, D. C. **A formação superior e as consequências nacionais de recursos humanos em saúde.** Dissertação. 2008. 89 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva). Universidade Estadual de Londrina, Londrina, PR, 2008.

SILVESTRE, J. A. C.; DIAS, M. S. A.; TEIXEIRA, E. H. **Concepções de promoção da saúde presentes nas conferências nacionais de saúde bucal.** Revista Brasileira Promoção Saúde, Fortaleza, 25(3), p. 305-310, jul./set., 2012.

SOUZA, C. H. L. de. **Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais.** Dissertação. 2008. 158 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

_____. **Conferências e desafios metodológicos de seu estudo.** In: PIRES, R. R. C. (Org.) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, cap. 14, p. 197-209.

_____.; CRUXÊN, I.; ALENCAR, J. L. O.; LIMA, P. P. F. RIBEIRO, U. C.; **Ampliação da Participação na Gestão Pública, um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011.** Relatório de Pesquisa. IPEA (2013) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, IPEA 2013.

_____.; CRUXÊN, I. A.; LIMA, P. P. F.; ALENCAR, J. L. O.; RIBEIRO, U. C. **Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político.** In: AVRITZER, L. SOUZA, C. H. L. de. (Orgs). Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: IPEA, 2013. cap. 1, p 25-52.

_____. **A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010.** In: AVRITZER, L. SOUZA, C. H. L. de. (Orgs). Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: IPEA, 2013. cap. 2, p 53-72.

_____. **A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010.** Texto para Discussão. Rio de Janeiro: n. 1718. IPEA, 2012.

TATAGIBA, L. **Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente. Reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa.** In: Alvarez, S. E., Baiocchi, G., Laó-Montes, A., Rubin, J. W., & Thayer, M. (orgs.). Interrogating the Civil Society Agenda: Social Movements, Civil Society, and Democratic Innovation. 2009.

TAVARES, M. C. B.; MARTINS, P. E. M.; FIQUEIREDO, V. S. **Controle social no Brasil: A administração política como transformadora da percepção do gestor público na sua relação com a sociedade.** Revista Brasileira de Administração Política, v. 6, n. 2, p.165-186, 2013.

TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA, C. H. L. de.; LIMA, P. P. F.; **Arquitetura da Participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais.** Texto para discussão. IPEA. Rio de Janeiro, n. 1735, IPEA, maio 2012.

TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA, C. H. L. de.; LIMA, P. P. F.; **Conselhos e conferências: como ocorre o monitoramento de suas propostas?** Nota técnica, Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais, Brasília, out. 2013.

VALLA, V. V. **Sobre participação popular: uma questão de perspectiva.** Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 14(Sup. 2): 7-18, 1998.

VENTURA, M. M. **O estudo de caso como modalidade de pesquisa.** Revista SOCERJ, v. 20, n. 5, p. 383-386, setembro/outubro, 2007.

VILLELA, L. E.; VIDAL, M. de O.; FERRAZ, L. **Gestão Social e Políticas Públicas no Estado do Rio de Janeiro: uma análise a partir da percepção dos conselheiros municipais.** In: VIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 2014, Bahia: Cachoeira. Cachoeira, 2014.

WAMPLER, B. **Que tipos de resultados devemos esperar das Instituições participativas?** In: PIRES, R. R. C. (Org.) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, cap. 2, p. 43-51.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YOUNG, I. M. **Representação política, identidade e minorias.** Lua Nova, São Paulo, 67: 139-190, 2006.

ZAMBENEDETTI, G. **Configurações de rede na interface saúde mental e saúde pública: uma análise a partir das conferências nacionais de saúde e saúde mental.** Dissertação. 2008. 138 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social e Institucional). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2008.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Comissão Organizadora da I Consocial

Representantes do Poder Público
Controladoria-Geral da União Secretaria-Geral da Presidência da República Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República Ministério da Educação Ministério da Saúde Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Ministério da Justiça Senado Federal Câmara dos Deputados Conselho Nacional de Justiça Conselho Nacional do Ministério Público Tribunal de Contas da União Associação Brasileira de Municípios Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal
Representantes da Sociedade Civil
A voz do cidadão Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO) Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade (ABRACCI) Artigo 19 Associação Brasileira de Imprensa Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong) Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe) Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (CONIC) Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) Instituto de Fiscalização e Controle (IFC) Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) Observatório Social do Brasil Ordem dos Advogados do Brasil Representantes dos Empregadores indicados pela CNI Representantes dos Trabalhadores indicados pela Força Sindical Representantes dos Trabalhadores indicados pela CUT Transparência Brasil W3C Escritórios Brasil
Representantes dos Conselhos de políticas públicas
Conselho Nacional de Assistência Social Conselho Nacional de Educação Conselho Nacional de Saúde

APÊNDICE B – Lista de entrevistas

- Entrevista nº 1 – Poder Público – realizada por telefone em 09/11/2015
- Entrevista nº 2 – Sociedade Civil – realizada presencialmente em 12/11/2015
- Entrevista nº 3 – Sociedade Civil – realizada presencialmente em 14/11/2015
- Entrevista nº 4 – Sociedade Civil – realizada presencialmente em 17/11/2015
- Entrevista nº 5 – Sociedade Civil – realizada presencialmente em 17/11/2015
- Entrevista nº 6 – Sociedade Civil – realizada presencialmente em 24/11/2015
- Entrevista nº 7 - Sociedade Civil – realizada presencialmente em 18/12/2015
- Entrevista nº 8 - Poder Público - realizada presencialmente em 06/01/2016
- Entrevista nº 9 - Poder Público - realizada presencialmente em 27/01/2016

APÊNDICE C – Roteiro de Entrevistas

Sobre a organização do processo

1. **Contexto:** A partir da coleta de dados sobre a conferência soubemos que a ideia surgiu no 1º Seminário Nacional sobre Controle Social ocorrido em 2009, sendo convocada por meio de Decreto em 2010 e formalizada com algumas alterações no dispositivo, em 2011.
Pergunta: Neste processo de aceitação da conferência, houve algum tipo de resistência em relação ao processo participativo, aos temas ou alguma outra variável? Qual foi a atitude tomada e o resultado decorrente desta?
2. Com qual objetivo foi estabelecida a Conferência, já que na maioria das discussões sobre políticas públicas, as temáticas do controle social e da transparência governamental são também mencionadas?
3. Como foi estabelecido o orçamento do evento? Houve a participação de toda equipe organizadora na decisão? Como consta no regimento interno da Conferência, houve recurso para custear as despesas relativas ao transporte, hospedagem e alimentação dos delegados da Etapa Nacional?

Sobre quem participa

4. Quais sujeitos eram esperados no decorrer do processo? Com relação aos públicos normalmente sub-representados, foi realizada alguma ação para envolver estes grupos?
5. **Contexto:** A partir dos dados apresentados pela CGU, observa-se que a comissão organizadora foi composta também pelos Ministérios da Saúde, Educação, Justiça, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Tribunal de Contas da União, dentre outros órgãos públicos.
Pergunta: Qual foi o envolvimento dos órgãos na Comissão Organizadora e qual o critério de escolha para a definição da equipe?
6. Além de fazer parte da comissão organizadora da Conferência, qual envolvimento o órgão que representou teve na realização desta?

Sobre o que participa

7. **Contexto:** O relatório final da Consocial apresenta a informação de que foi realizado um estudo sobre a recorrência dos temas Controle Social e Transparência em conferências ocorridas anteriormente à Consocial.
Pergunta: Neste sentido, foi realizado diagnóstico prévio para a definição dos temas a serem discutidos além desta pesquisa? Houve participação da comissão organizadora ou representantes da sociedade na determinação das temáticas? E qual a relevância das mesmas?

Sobre como se participa

8. O processo conferencial possibilitou discutir com profundidade a temática proposta?

9. Como a grande mídia e a internet foram utilizadas na mobilização dos participantes e disseminação de informação sobre a conferência? Qual a sua percepção sobre a qualidade das informações disponíveis?
10. Sobre a metodologia de diálogo no evento: Houve reuniões específicas com os delegados? Foi realizada avaliação com os participantes?
11. As inovações da conferência no que tange ao debate, por exemplo, é resultado de indicações dos cidadãos participantes de outras conferências ou de uma decisão apoiada na comissão organizadora? Estas inovações surtiram efeitos?
12. No regimento interno da Conferência esta descrito que a ausência injustificada de uma entidade em duas reuniões da CON ensejaria em seu desligamento da Comissão. De fato, houve alguma ocorrência desta?

Sobre as consequências do processo

13. Houve algum tipo de capacitação durante a Conferência? Como você avalia esta capacitação?
14. O relatório final da conferência foi encaminhado aos participantes? Como foi realizado o acompanhamento dos resultados após a conferência? Foi criado algum órgão para acompanhamento da implementação dos resultados?
15. Houve a proposta de criação do Plano Nacional de Transparência e Controle Social o qual deveria trazer em seu bojo um conjunto de objetivos, metas, indicadores e orientações das políticas públicas enquadradas na área. Isto realmente ocorreu?
16. No regimento interno da Conferência consta que a Comissão Organizadora Nacional deveria apresentar relatório sistematizado de suas atividades à Controladoria-Geral da União, contendo descrição, avaliação e sugestões de aperfeiçoamento. Houve a elaboração deste relatório? Ele foi disponibilizado publicamente?
17. A Conferência cumpriu seu papel? Quais as perspectivas futuras sobre o processo participativo e sua utilização no debate sobre Transparência e Controle Social? (por exemplo: No atual contexto político de discursos e mobilização frente aos escândalos de corrupção envolvendo o governo e as estatais, poderíamos considerar um bom momento para convocar a população para uma nova CONSOCIAL?)
18. O que se pode indicar como avanço/ inovação quando nos referimos a I CONSOCIAL?
19. E como limitação?

20. Após a realização da Conferência, qual a relação existente entre a sociedade civil e o governo? E entre vocês (como organização) e o governo? Houve alguma aproximação? Qual foi o aprendizado adquirido?
21. Você ficou satisfeito (a) com a participação da sociedade na Conferência? Comente.

Questões gerais sobre o processo participativo

22. **Contexto:** (entendendo efetividade no que concerne ao Estado tomar decisões baseadas nas recomendações da sociedade, expressas nos arranjos participativos).
Pergunta: Em que medida as Conferências promovem a interação Estado-Sociedade? Você acredita na efetividade do arranjo?
23. Você acha que ela empodera a sociedade?
24. Considerando que as Conferências são convocadas preferencialmente, pelo Poder Executivo, seria um “perigo” creditar, ao Estado e somente a ele, as iniciativas de convocação para a participação e para debater sobre controle social?
25. Em relação ao amadurecimento da democracia brasileira, o que poderíamos indicar como fator que ainda falta para alcançarmos um controle social mais efetivo? Pensando em fatores como o engajamento político da sociedade, a qualidade das deliberações em arranjos participativos, o nível de informação dos participantes, a transparência do governo e o alinhamento entre Estado-Sociedade?