

## **Projeto/Pesquisa:**

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

## **Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios**

(Relatório 2)

### **Realização**



### **Parceria**

**ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

### **Apoio**

**FUNDAÇÃO FORD**

dezembro/2011

### **Ficha Técnica**

A pesquisa que deu origem a este relatório foi desenvolvida pelas ONGs: Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - Polís e Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc que integram a rede de pesquisa Proredes da Diretoria de Estudos e Políticas sobre o Estado, as Instituições e a Democracia (Diést) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no âmbito do projeto “A institucionalização da participação social no Brasil”.

### **Coordenação Proredes**

Felix Garcia Lopez

### **Coordenação da pesquisa**

**Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - Pólis:** Anna Luiza Salles

Souto e Rosangela Dias Oliveira da Paz

**Instituto de Estudos Socioeconômicos - Inesc:** José Antonio Moroni

### **Equipe da pesquisa**

Anderson Rafael Nascimento – bolsista Ipea/Pólis

Paula Pompeu Fiuza Lima – bolsista Ipea/Inesc

José Eduardo León Szwako

## Sumário

Apresentação.....	4
I. O que as Conferências falam sobre participação? Desenho institucional e controle orçamentário nas deliberações* .....	5
II. A participação em movimento: o que as Conferências falam sobre o desenho institucional .....	10
III. Conferências e controle orçamentário: por um novo modelo de Estado participativo .....	21
IV. Apontamentos finais .....	31
Referências: .....	32

### **Anexos**

Planilhas com deliberações sobre desenho institucional da participação

Planilhas com deliberações sobre controle orçamentário

## **Apresentação**

O Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - Pólis e o Instituto de Estudos Socioeconômicos - Inesc apresentam o segundo relatório do projeto de pesquisa “Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios”, fruto da parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.

Esse trabalho coletivo contou com a participação de três bolsistas apoiados pelo Ipea, Anderson Rafael Nascimento, Paula Pompeu Fiuza Lima e José Eduardo León Szwako e com a coordenação institucional de José Antonio Moroni (Inesc), Anna Luiza Salles Souto e Rosângela Dias Oliveira da Paz (Pólis).

Esperamos que os dados e as análises aqui expostos contribuam com novos estudos, a intervenção dos atores sociais e o fortalecimento da democracia participativa.

## **I. O que as Conferências falam sobre participação? Desenho institucional e controle orçamentário nas deliberações\***

Este texto apresenta os resultados da análise documental de 178 deliberações de 13 Conferências Nacionais realizadas entre os anos de 2003 e 2010. Resultado de quatro meses de esforço coletivo, o trabalho encerra a segunda etapa da parceria Pólis/ Inesc/ IPEA (Proredes, 2011) e traz uma contribuição empírica, de caráter inicial e exploratório, para a inserção das conferências no debate mais amplo acerca da efetividade da participação. Os seis domínios temático-institucionais selecionados para investigação foram: Assistência Social, Igualdade Racial, Comunicação, Segurança Pública, Direitos da Criança e do Adolescente e Política para Mulheres. A análise documental das conferências se deu à luz de dois eixos. Primeiramente, foi observada a posição ocupada pelo desenho institucional nas respectivas deliberações. Em seguida, procura-se entender como a questão orçamentária é tematizada por essas conferências nacionais. Ambos os eixos serviram como portas de entrada no campo empírico das deliberações, de modo que sua observação detalhada permite avançar na compreensão daquilo que afinal as Conferências Nacionais falam e também esperam da participação. Com vistas a contribuir para o acúmulo de conhecimento especificamente sobre as conferências e aquilo que elas deliberam, ao final do texto foi somado um apêndice com as deliberações selecionadas em cada um dos eixos de análise (desenho institucional e controle orçamentário).

A construção democrática brasileira é um tanto peculiar. Como efeito direto e indireto de pressão popular, a Constituição de 1988 consagrou uma estrutura não-eleitoral, porém estatal, de participação e representação dos interesses da sociedade em relação ao Estado. Conselhos e conferências são alguns dos principais pilares dessa estrutura.

As conferências de políticas públicas, foco dessa análise, não são um processo inédito na história brasileira<sup>1</sup>. Em sua forma altamente institucionalizada mais recente, as conferências advêm de um histórico de mobilização social e de institucionalização da participação, e visam operar como canais de interlocução da sociedade com Estado brasileiro. Uma das molas propulsoras das Conferências Nacionais está, sem dúvida, no fortalecimento do *projeto*

---

\* Paula Pompeu, Anderson Rafael Nascimento e José Eduardo León Szwako.

<sup>1</sup>Veja-se SCHWARTZMAN, BONEMY & COSTA (2000).

*democrático-popular*<sup>2</sup>. Por um lado, a esfera participativa encontrou na vitória presidencial de 2002 uma inflexão da participação, que foi ampliada e aprofundada. Essa inflexão se deu mais claramente na proliferação de conselhos e de conferências que, entre 2003 e 2010, contaram com cerca de 5 milhões de cidadãos e cidadãs envolvidos (BRASIL, 2010).

Por outro lado, mesmo com o adensamento das instituições participativas e a despeito da relação estabelecida entre tal adensamento e uma certa porosidade estatal (ALMEIDA, 2010), a participação institucionalizada, seja nos conselhos ou nas conferências, parece refreada aos olhos de alguns atores. Os objetos e razões de crítica variam e vão desde representação limitada dos interesses vocalizados nas instituições participativas, chegando à denúncia de instrumentalização dos grupos envolvidos nesses espaços institucionais (MORONI, 2005).

Além de críticas, o recente alargamento da esfera participativa brasileira levantou também, e de modo incontornável, a questão a respeito da sua efetividade. Como as instituições participativas têm impactado a elaboração das políticas estatais (PIRES, 2011)? Este texto se inscreve nesta problemática e sugere que uma dimensão fundamental da compreensão da efetividade participacionista passa pelo conteúdo das deliberações das Conferências Nacionais. Ao invés de voltar nossa atenção para as regras da participação ou, por exemplo, para quem participa (*inter alia* Faria, 2007; Faria & Ribeiro, 2010), nosso propósito é observar aquilo sobre o que se delibera, ou seja, o conteúdo final das deliberações de treze conferências nacionais selecionadas para análise.

O escrutínio do que é deliberado pelas conferências importa devido aos avanços recentes no debate acerca da mensuração dos impactos das instituições participativas (PIRES, 2011). Ao nos determos nos conteúdos da deliberação, sugerimos que eles encerram um momento decisivo, não somente das disputas e debates no âmbito das conferências, mas, simultaneamente, do elo entre efeitos institucionais esperados e suas respectivas causas. Dizer isso significa abrir mão de explicações de ‘causalidade remota’ (Gurza Lavalle, 2011) e dar às deliberações o estatuto de objeto fértil para a reconstrução dos vínculos efeito-causa e, neles, para uma adequada resposta à questão sobre como, em que medida e em quais níveis “a participação faz diferença” (PIRES et al, p.347).

Como se sabe, as conferências nacionais são arenas público-estatais orientadas pela e para a formulação de diretrizes para as políticas públicas, através da participação de diferentes atores, governamentais e civis, implicados no processo. As conferências abrem espaço para

---

<sup>2</sup> Veja-se TEIXEIRA, DAGNINO & SILVA (2002).

que segmentos e grupos sociais influenciem, via deliberação, a definição das políticas. No entanto, à diferença do papel, seja deliberativo ou consultivo, mas via de regra fiscalizador desempenhado pelos conselhos, nessas arenas são disputados e consensuados princípios, diretrizes e pressupostos que devem (potencialmente) ocupar a base da formulação de determinada política. Em geral convocadas pelo poder executivo, as conferências podem dar-se em nível municipal, estadual e federal, de modo que entre eles tende operar princípios de articulação desde o nível municipal rumo aos níveis mais altos da administração.

Além da definição de princípios e diretrizes e da inclusão de atores ligados aos temas debatidos em tais arenas, outros propósitos das conferências são: avaliar programas em andamento, identificando problemas e possíveis soluções; discutir e deliberar a respeito dos conselhos correlatos, especialmente no que se refere a formas de participação, de composição e de novas atribuições; e, ainda, propor instrumentos de participação na concretização de diretrizes e na discussão orçamentária (POLIS, 2005). Como veremos ao longo do texto, este último ponto é de especial importância para a compreensão das disputas travadas nessas arenas público-estatais, pois a discussão e, mais especificamente, o controle orçamentários ocupam posição de peso nos conteúdos deliberados nas conferências.

As conferências escolhidas para análise somam 13 em seu total e foram realizadas nos dois últimos mandatos presidenciais (2003 - 2010). A delimitação desse período se deve ao crescimento observado no número tanto de conferências em todos os níveis da Federação, quanto de participantes nelas envolvidos (BRASIL, 2010). Deve-se, além disso, à extrapolação das conferências para domínios temático-institucionais que, neste período, contaram pela primeira vez com a realização de Conferências Nacionais. Este foi o caso de quatro dos seis casos selecionados para análise: Conferência Nacional de Segurança Pública (ano de realização, 2009), Conferência Nacional de Comunicação (2009), Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2005 e 2008) e Conferência Nacional de Política para as Mulheres (2004 e 2007). Os outros dois domínios temático-institucionais selecionados têm seus históricos de delimitação e consolidação institucionais, relativamente ao primeiro grupo, bem mais estruturados. Eles são as Conferências Nacionais de Assistência Social e as Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente; em ambos os casos, foram realizadas quatro conferências no período delimitado.

Quadro 1 - Conferências e deliberações analisadas

Conferência	Edição	Ano	Total de Deliberações	Deliberações selecionadas		
				Eixo “Desenho Institucional”	Eixo “Orçamento”	Total
Assistência Social	IV	2003	37	03	05	08
	V	2005	45	08	02	10
	VI	2007	42	07	04	11
	VII	2009	57	02	03	05
Criança e Adolescente	V	2004	21	06	02	08
	VI	2006	52	08	05	13
	VII	2008	19	00	03	03
	VIII	2010	67	04	03	07
Política para as Mulheres	I	2004	239	00	02	02
	II	2007*	0	00	00	0
Igualdade Racial	I	2005	1052	35	05	40
	II	2008	761	22	05	27
Comunicação	I	2009	633	38	01	39
Segurança Pública	I	2009	60	05	00	05
Total				138	40	178

A escolha das conferências destes setores específicos se justifica também com base na variedade observada entre eles quanto aos respectivos históricos de mobilização e participação. Neste sentido, percebe-se que as áreas da Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente distinguem-se dos demais casos em função do grau (relativamente maior) de institucionalização de seus órgãos e agentes participativos. Já a trajetória de participação institucionalizada dos domínios da Igualdade Racial, de Políticas para Mulheres e da Comunicação, especialmente em âmbito federal, é mais recente, ainda que seus históricos de organização popular e mobilização social remetam a outras décadas e contextos sócio-políticos. Por fim, a Segurança Pública apenas recentemente, ‘de 2008 pra cá’<sup>3</sup>, vem se

\* A II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres não teve como resultado deliberações stricto sensu, pois esteve concentrada no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, aprovado pela mencionada conferência. Por esta razão, ela não consta dentre as conferências cujas deliberações foram aqui analisadas. Veja-se BRASIL (2008).

<sup>3</sup> Cf. “[No] 1º fórum preparatório [da Conferência Nacional de Segurança Pública – CONSEG], em julho de 2008 (...) participaram cerca de 250 entidades e vai até a realização da etapa nacional da conferência em agosto de 2009. (...) Trata-se de um importante marco institucional, (...) [p]ara alcançar os objetivos



configurando como domínio temático-institucional próprio atravessado por esforços de caráter consultivo e participativo, cujo exemplo mais adequado é a Conferência Nacional.

Dadas as particularidades de cada um desses históricos de mobilização e de participação, o desafio metodológico é equacionar setores historicamente tão distintos como, por exemplo, a Assistência Social, a luta por Igualdade Racial e as questões de Segurança Pública. Nestes termos, o objetivo do texto é apontar os pontos paralelos e convergentes que permeiam e articulam as deliberações das conferências analisadas, sem, contudo, ignorar suas particularidades. Para tanto, duas questões guiaram a análise dos conteúdos deliberados: o que as Conferências falam sobre desenho institucional? E, ainda, o que elas falam sobre controle orçamentário?

No que tange ao desenho institucional, três categorias complementares delineiam a análise das deliberações: o que elas dizem sobre o fortalecimento da participação, a publicização da política e a gestão da participação. Por outro lado, relativamente ao controle orçamentário, a principal questão aponta para a posição ocupada nas deliberações pelas chances de acesso e influência dos atores e organizações civis nas disputas de raiz orçamentária.

No seu todo, o texto aponta para uma parte importante das expectativas coletivas geradas e gestadas na esfera participativa brasileira. Responder se, ou em qual medida, as deliberações das Conferências Nacionais se tornam efetivas não é nosso objetivo. Atentos especificamente aos temas do desenho institucional e do controle orçamentário, nosso propósito é entender, afinal, o que as Conferências falam sobre a participação?

---

esperados pela Conseg, foram criados diversos fóruns e instâncias de participação, reunindo atores com atuação na segurança pública. Conforme relatado em entrevista, 'de junho de 2008 para cá, o que foi feito em termos de segurança pública esteve ligado à Conseg'" (PAVEZ et al, 2010, p.7).

## II. A participação em movimento: o que as Conferências falam sobre o desenho institucional

A presente sessão busca compreender como as conferências nacionais e suas deliberações pensam sobre o desenho institucional da participação. Para análise das deliberações construímos três categorias norteadoras que agregam, por proximidade, conteúdos significativos das deliberações. A primeira categoria diz respeito a como as Conferências deliberam sobre o *fortalecimento e o estímulo para a participação*. Nela, são observados os aparatos existentes (conferência e conselhos) e como as deliberações repensam o seu funcionamento.

A segunda categoria trabalha com a noção de *publicização* da política, que indaga o modo através do qual as deliberações indicam especialmente a necessidade de divulgação e acesso das informações sobre as políticas públicas. A terceira e última categoria debruça-se sobre a ideia de *gestão da participação social*. O exercício participativo depende de meios institucionais e organizacionais para a sua realização e essa categoria busca repensar tais mecanismos de funcionamento e como, a partir de uma nova configuração, eles podem aprimorar as práticas participativas.

### Fortalecimento e o estímulo para a participação

As conferências nacionais em foco deliberaram repetidas vezes acerca das estratégias para o fortalecimento e o estímulo para que a participação social ocorresse. Palavras como garantir, fortalecer, efetivar e fomentar são exemplos de ações presentes nas deliberações do universo analisado. Tal fato indica a preocupação constante nas conferências estudadas quanto ao limite dos aparatos participativos que foram criados e a necessidade de torná-los mais efetivos.

Por sua vez, em relação a esse aspecto existem diferenças no que diz respeito ao estágio de maturação de cada uma das políticas, bem como do perfil das mesmas. As conferências de políticas públicas com aparatos participativos mais estruturados, como por exemplo, assistência social e criança e adolescente, apresentam preocupações quanto à efetividade do controle social nessas áreas.

As conferências de temáticas novas, como é o caso do direito da mulher e igualdade racial, trabalham com visões e propostas de estruturação para o reconhecimento desses segmentos em áreas existentes e até então fechadas à sua participação.

*Garantir a presença de representantes da cultura de matriz africana nos conselhos, com direito a voz e voto. (I Conferência Nacional da Igualdade Racial)*

As conferências sem histórico de ocorrências, segurança pública e comunicação, deliberam sobre temáticas em torno da criação de espaços participativos. Importante frisar que o modelo dos aparatos deliberados segue o formato já conhecido da participação social (conselhos nacionais, estaduais e municipais) existindo poucas inovações institucionais.

Essa categoria focaliza a consolidação e o aperfeiçoamento de espaços já existentes. Olhar para ela permite compreender a construção democrática das políticas públicas, na medida em que os espaços atuais são avaliados pelos diferentes atores sociais que atuam em cada temática.

Com esse contexto podemos tirar como exemplo algumas deliberações que circulam em torno dessa característica.

*“Fortalecer os Conselhos de Assistência Social e ampliar o seu protagonismo” (V Conferência Nacional da Assistência Social)*

*“Respeitar o caráter transsetorial que caracteriza os Conselhos de Direitos, com apresentação prévia para análise, apreciação e acompanhamento dos programas e ações de atendimento dos direitos da criança e do adolescente a serem desenvolvidos pelo Poder Público e pela sociedade civil, garantido espaço permanente de articulação entre os Conselhos” (V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente)*

*“Institucionalização das conferências nacionais de comunicação” (I Conferência Nacional de Comunicação).*

Um aspecto a ser destacado nas conferências estudadas diz respeito às estratégias que podem ser utilizadas como mecanismos de apoio para a participação, ou funcionando como reforço, ou como restrição para os municípios que não fomentam práticas participativas.

*“Criar mecanismos que impeçam o repasse de recursos financeiros federais e estaduais aos municípios que não criarem ou não mantiverem os Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e Fundos” (V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente)*

*“Criar legislação beneficiando estados e municípios com a redução do percentual de contrapartida nos convênios assinados com a União quando estes estabelecerem em lei a criação de um conselho, ou órgão equivalente, para apoio aos empreendimentos de economia solidária promovido por entidades negras e ou indígenas, comprometidas com o uso racional dos recursos do meio ambiente” (I Conferência Nacional da Igualdade Racial).*

Isso tem relação com sanções e benefícios aos entes federados que apóiam e adotam essas práticas, algo importante para a constituição de um pacto federativo (ARRECTHE, 1999). Em suma, a tentativa seria de criar indicadores de avaliação das políticas públicas elementos que avaliem a participação social e condicionem o repasse de recursos ao sucesso desses mecanismos.

*ESTRATÉGIA: “Criar mecanismos que impeçam o repasse de recursos financeiros federais e estaduais aos municípios que não criarem ou não mantiverem os Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e Fundos” (V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente).*

Outras formas de fortalecimento da participação podem ser encontradas nessa categoria. Dentre eles aparecem indicações de reuniões descentralizadas com o objetivo de aproximar o conselho das realidades que deliberam. Isso tem relação com a constituição de um sistema participativo que articule e aproxime os níveis decisórios no Estado federativo.

*“Criar, garantir e implantar mecanismos de informação, integração e reuniões **descentralizadas** dos Conselhos de Assistência Social nas 3 (três) esferas governamentais, articulação entre eles e publicização, em tempo hábil, de seus calendários e suas resoluções” (VI Conferência Nacional da Assistência Social, grifos nossos)*

Outros mecanismos de participação direta também podem ser encontrados nas deliberações como, por exemplo, plebiscito cidadão, auditorias, tribunal popular, ação civil pública, Ministério Público, Tribunais de Contas, dentre outros.

*“Utilizar, de modo mais efetivo, mecanismos de controle social: plebiscito cidadão, auditorias, tribunal popular, ação civil pública, Ministério Público, Tribunais de Contas, dentre outros”*(V Conferência Nacional da Assistência Social)

Esses mecanismos podem ser mediados institucionalmente como o Ministério Público, ou ter caráter mais direto (plebiscito, etc), reconhecendo a existência de outros mecanismos de mediação social extrapolando conselhos e conferências.

A capacitação dos diferentes atores sociais envolvidos é uma ação elementar para fortalecer a participação social. As conferências apóiam essa visão e deliberam sobre isso, principalmente demonstrando a necessidade de uma formação continuada para os diferentes atores envolvidos no controle social, inclusive os governamentais.

*“Promover a formação continuada para conselheiros de Direitos, Tutelares e sociedade civil, qualificando-os a realizar campanhas, fóruns de debates, audiências públicas de sensibilização, além da divulgação dos programas e ações sociais nos meios de comunicação de massa e canais alternativos, a fim de garantir o conhecimento e o cumprimento da legislação pertinente aos direitos da criança e do adolescente por parte dos poderes públicos nas três esferas”* (VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente)

*“Oferecer subsídios, informação e capacitação a jovens – negros(as), indígenas e quilombolas – para participarem dos conselhos de saúde”* (I Conferência Nacional da Igualdade Racial)

Na ação de estímulo à participação social as deliberações tramitam em torno do fomento às iniciativas da sociedade civil, principalmente a partir da criação e estímulo aos fóruns. Nelas aparece a preocupação com a articulação das organizações de representação da sociedade civil para fomento e qualificação da sua participação, sobretudo como preparação da sociedade civil para o controle social de maior qualidade.

*“Estimular a implantação dos Fóruns (municipais, estaduais e regionais) Permanentes de Assistência Social e promover o seu fortalecimento como espaço de participação popular, discussão, socialização de conhecimentos, participação política e instrumentalização da sociedade civil para monitorar a efetivação das*

*deliberações na área e apresentar proposições*". (VII Conferência Nacional de Assistência Social)

Nessa linha de estímulo à participação, as conferências de reconhecimento de direitos (nessa pesquisa foram direito de crianças e adolescentes, igualdade racial e direito da mulher) deliberaram inúmeras vezes sobre a afirmação da importância da representação dos segmentos hoje subrepresentados.

*"Garantir a presença de representantes da cultura de matriz africana nos conselhos, com direito a voz e voto"* (I Conferência Nacional da Igualdade Racial)

Porém, cabe refletir que para essa inclusão, tais segmentos da sociedade civil carecem de mobilização para a apropriação dos espaços e dos debates lá propostos.

As conferências também deliberaram sobre sua forma de ocorrência e sua dinâmica interna. São três grandes temas que aparecem nas deliberações: a primeira diz respeito à obrigatoriedade das conferências serem convocadas no período de tempo estipulado. Esse reforço aparece como necessidade de manutenção dos espaços conquistados, bem como o seu fortalecimento. Outro tema que diz respeito às conferências é a ampliação da agenda temática nas suas convocatórias. E ainda, as conferências foram objeto de deliberações com a preocupação de um constante monitoramento do cumprimento das deliberações.

*Estratégia 1: Monitorar o cumprimento das deliberações das Conferências da Criança e do Adolescente, nas três esferas de governo; mobilizar e acompanhar a elaboração e execução do orçamento, através de fóruns e de Conselhos, articulando órgãos de controle e fiscalização (Ministério Público), para responsabilização dos governantes, e apoiar o Projeto de Lei de Responsabilidade Social. (VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente)*

### **Publicização da política**

Esta categoria de análise buscou refletir a partir de dados empíricos presentes nas deliberações das Conferências como os a seguir:

*"Adotar ações que tornem de **domínio público** a política de assistência social, o SUAS, os direitos consignados na LOAS, os critérios de parceria com organizações e entidades de assistência social. Disponibilizar*

*sistemas de informação on line e outros meios sobre as ações da rede sócio-assistencial e dados sobre a gestão do SUAS, para possibilitar o controle social, avaliação e efetivação das ações” (V Conferência Nacional da Assistência Social, grifo nosso).*

*“Publicizar as ações da política de assistência social e da rede socioassistencial em uma base de dados **para que as informações de interesse público sejam universais**, e divulgar os resultados obtidos, de modo que a sociedade avalie, acompanhe e proponha avanços na sua operacionalização” (VI Conferência Nacional da Assistência Social, grifo nosso).*

*“Recomendar que o Conselho Nacional de Comunicação realize audiências e consultas públicas, garantindo o acesso da sociedade brasileira a elas, para normas de impacto e temas de relevância coletiva”. (I Conferência Nacional de Comunicação)*

Essas deliberações trazem a palavra “público” adjetivando o interesse e o domínio. Em um país de arraigada cultura patrimonialista, na qual a divisão público/privado limita os sentidos dessa palavra, é válido pensar em que medida a utilização do conceito de *publicização* pode ser estendida para também o reconhecimento e a responsabilização do Estado como agente que promove e garante direitos.

Com essa finalidade as conferências deliberaram sobre possíveis mecanismos a serem adotados para a divulgação dos direitos dos cidadãos. As campanhas são um bom exemplo dessa preocupação.

*“Realizar campanhas para divulgação com material informativo sobre Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares e a importância destes para a política de atendimento à criança e ao adolescente, utilizando-se da mídia, escolas e de espaços sociais” (V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente)*

Todavia, as campanhas aparecem como objetos a serem aperfeiçoados, inclusive quando tratam de divulgação sobre as ações do governo, até mesmo para as conferências.

*“Garantir maior antecipação, agilidade e precisão na divulgação das campanhas e conferências desenvolvidas pelo governo federal, assegurando tempo hábil para a mobilização necessária e estimular*

*estados e municípios para que o façam” (I Conferência Nacional da Igualdade Racial)*

A inclusão nas conferências nacionais sugere o reconhecimento de temas importantes para a construção democrática, tais como, combate ao racismo, às discriminações, xenofobia, etc., e o respeito às diferenças. Esse aspecto também foi apontado na categoria anterior sobre o estímulo da participação social. Essa é uma reflexão que demanda um maior aprofundamento, principalmente, quando tratado dentro das conferências de reconhecimento de direitos.

*“Garantir que as conferências de promoção da igualdade racial sejam uma oportunidade para que os afro-brasileiros(as), indígenas e outras etnias discriminadas combatam o racismo e a xenofobia” (I Conferência Nacional da Igualdade Racial)*

As formas de divulgação dos resultados das conferências nacionais são preocupações presente nas deliberações das conferências estudadas. Em geral, as conferências têm na prestação de contas um dos seus nortes, na medida em que ela é um momento para avaliar, corrigir rotas e propor caminhos para os programas governamentais.

*Estratégia 1: “Monitorar o cumprimento das deliberações das Conferências da Criança e do Adolescente, nas três esferas de governo; mobilizar e acompanhar a elaboração e execução do orçamento, através de fóruns e de Conselhos, articulando órgãos de controle e fiscalização (Ministério Público), para responsabilização dos governantes, e apoiar o Projeto de Lei de Responsabilidade Social” (VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente)*

A ação de possibilitar maior publicização da política possibilita um efeito multiplicador do controle social, uma vez que ele ainda é desequilibrado pela falta de acesso as informações. Assim, o controle social pode ser amplificado pelas ações divulgadoras das informações e a partilha de poder pode ser facilitada. Portanto, o controle social ainda carece, dentre outras questões, de um enfrentamento da diferença de conhecimento e informação entre os agentes estatais e os societais.



## **Gestão da participação**

A categoria gestão da participação apresenta os mecanismos para possibilitar a participação social e o que as conferências deliberaram sobre eles. Em outras palavras, as conferências pensaram sobre como instrumentalizar a participação e efetivar ainda mais a ação do controle social. Esses mecanismos estão divididos em duas frentes, em relação ao Estado e em relação à sociedade.

Frente ao Estado, uma ação que aparece nas deliberações diz respeito à necessária integração das informações e as articulações entre os diferentes níveis subnacionais.

*“Criar e implantar mecanismos de informação, integração e articulação entre os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais, realizando encontros anuais do CNAS Com os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social e interlocução com os demais Conselhos de direitos, abrindo canais de discussão acerca das políticas públicas” (V Conferência Nacional da Assistência Social).*

Essa relação entre os entes federados nacionais aparece nas diferentes conferências. O pacto federativo brasileiro foi construído com base na descentralização da execução dos serviços públicos para o ente local. Porém, a realidade desse poder no Brasil enfrenta dilemas para consolidar aparatos participativos que respeitem a paridade da relação sociedade civil Estados, que superem os padrões tradicionais clientelistas ainda vigentes na política brasileira. Nessa direção, as conferências afirmam a criação de sistemas nacionais que garantam a autonomia para os conselhos subnacionais.

*“Estabelecer um sistema nacional de conselhos de segurança autônomos, independentes, deliberativos, participativos, tripartites para favorecer o controle social nas três esferas do governo, tendo o Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP como importante instância deliberativa de gestão compartilhada” (I Conferência Nacional de Segurança Pública)*

*“Criar um sistema nacional de comunicação, que articule uma arquitetura de participação: conferências periódicas, conselhos em todos os âmbitos, política nacional de comunicação (definida em um plano e órgão regulador com efetiva participação social, para monitoramento e avaliação, a fim de que seja assegurada a*

*implementação do novo marco legal baseado em padrões internacionais de direitos humanos para garantia da diversidade e pluralidade de conteúdo e que garanta conteúdo de produção independente)". (I Conferência Nacional de Comunicação)*

Essa é uma integração vertical na estrutura federativa brasileira, porém a interface entre os conselhos e as políticas públicas também é, em dimensão horizontal, objeto de deliberação nas diferentes conferências. Para isso as conferências indicam dois caminhos possíveis. O primeiro diz respeito à criação de comissões interconselhos para debater pautas comuns, ou comissões nos conselhos existentes para trazer temáticas não incluídas.

*"Criar comissões nos conselhos de saúde, assistência social, educação para promoção da igualdade racial e combate ao racismo institucional nas políticas públicas de saúde e estimular que estados e municípios o façam" (I Conferência Nacional da Igualdade Racial).*

Outro caminho diz respeito à integração entre os conselhos para criação de interface entre as temáticas debatidas.

*"Garantir que os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, nos três níveis de governo, atuem em conjunto com os conselhos setoriais na formulação, deliberação e fiscalização da política de esporte, cultura e lazer" (V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente)*

*"Aperfeiçoar a interlocução e a emissão de deliberações conjuntas entre os Conselhos de Assistência Social e os Conselhos de Defesa de Direitos, visando a efetivação das políticas públicas envolvidas e a consolidação do SUAS e do sistema de garantia de direitos" (VII Conferência Nacional da Assistência Social)*

As ações de gestão da participação frente ao Estado pautam a tentativa de estreitar as relações entre os mecanismos participativos e o aparato administrativo do Estado. Existem indicações para uma aproximação entre o calendário das conferências e o ciclo orçamentário, como veremos no próximo eixo de análise, fato que hoje não apresenta relações próximas e normativas. Portanto, realizar as conferências em períodos de decisão sobre a alocação dos recursos estatais proporcionaria a realização de despesas de acordo com as prioridades e deliberações definidas no processo participativo.

Outra ação deliberada e que tem relação com essa questão apontada diz respeito às condições para o funcionamento e para a deliberação no nível do Conselho. Aqui a análise e aprovação dos conselheiros sobre os projetos e políticas públicas deverão ser feitas com tempo adequado para uma avaliação mais cuidadosa.

*“Criar mecanismos que garantam a apresentação prévia para análise e aprovação, pelos Conselhos de Direitos e de Assistência Social, dos programas e projetos de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, a serem executados pelo Poder Público e pela sociedade civil” (V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente).*

Essa preocupação na criação desses mecanismos está relacionada também à capacidade deliberativa no nível do Conselho. Os conselhos ainda carecem de indicadores que permitam avaliar a incidência dos mesmos sobre as políticas públicas (PIRES [org.], 2011). As conferências analisadas pautam uma intenção de criar mecanismos e indicadores comuns que permitam uma verificação da ação do controle social feita nos conselhos.

*“Elaborar padrões de qualidade da gestão e do funcionamento de Conselhos Municipais, Estaduais, do Distrito Federal e Nacional de Assistência Social para efetuar o monitoramento e avaliação da gestão e do controle social” (VII Conferência Nacional da Assistência Social).*

Os aspectos relacionados à gestão da participação apresentaram temas e questões frente ao Estado, já que lidaram com um olhar sobre como a administração pública pode propiciar mecanismos para tornar a participação ainda mais efetiva. Por sua vez, as conferências também deliberaram sobre a relação entre o controle social e a sociedade em geral.

Para tanto, as conferências deram lugar de destaque para o fomento às articulações entre as organizações da sociedade civil. Isso se daria principalmente por meio dos Fóruns da sociedade como pode ser visto nas deliberações a seguir.

*“Estimular a implantação dos Fóruns (municipais, estaduais e regionais) Permanentes de Assistência Social e promover o seu fortalecimento como espaço de participação popular, discussão, socialização de conhecimentos, participação política e instrumentalização da sociedade civil para monitorar a efetivação das deliberações na área e apresentar proposições. (VII Conferência Nacional da Assistência Social)*

*Estratégia 2: Articular a representatividade da sociedade civil junto aos Conselhos de Direitos, respeitando as deliberações dos Fóruns DCA nas três esferas. (VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente)*

*“Criar o fórum permanente da discussão da juventude negra, com o apoio do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial” (I Conferência Nacional da Igualdade Racial)*

Para viabilizar essas articulações sociais as conferências apontam a necessidade de criar financiamento estatal para as organizações não-governamentais que mobilizam a sociedade.

*“Garantir linha de financiamento para projetos de desenvolvimento institucional de entidades negras e indígenas, a fim de potencializá-las para exercerem o controle social” (I Conferência Nacional da Igualdade Racial)*

Essa preocupação tem relação com uma qualificação dos movimentos e das organizações da sociedade civil para o controle social. Além disso, compreende que a mobilização da sociedade no contexto contemporâneo pode ser viabilizada por recursos do Estado. Entretanto, o trato dessas questões exige um cuidado no que diz respeito à autonomia da sociedade civil em suas articulações, portanto o Estado se apresenta como fomentador de ações mobilizatórias, desde que essa autonomia seja preservada.

### **III. Conferências e controle orçamentário: por um novo modelo de Estado participativo**

Em meio a uma infinidade de temas presentes nas deliberações das Conferências Nacionais, fez-se a escolha de focar o olhar para o que as conferências dizem sobre controle orçamentário. Essa escolha foi feita com base em uma percepção de que o debate sobre participação e controle no orçamento é amplo e envolve uma disputa pelo significado de Estado democrático. A partir do momento em que o orçamento público passa ser objeto e alvo da participação, as decisões relativas à priorização de determinadas políticas em detrimento de outras ficam explícitas e abertas ao questionamento civil. No bojo desse questionamento, entra em jogo a visão tecnocrática de Estado segundo a qual este é o detentor do monopólio do planejamento. Isso, no entanto, longe de fechar um ciclo virtuoso, ao mesmo tempo em que expõe limites da incorporação estatal, traz à tona incoerências relativas à participação exclusiva em políticas setoriais ou direcionadas a um público específico.

Além disso, para se pensar em efetividade dos espaços participativos, é necessário entender como as políticas propostas podem ser implementadas, e isso envolve recursos. Sendo objeto de disputa, a distribuição de recursos define boa parte do que pode e o que não pode ser executado. Nesse sentido, a demanda por efetivação das decisões dos espaços das conferências passa pela criação de espaços em que o planejamento orçamentário possa ser questionado e revisto por aqueles que assim demandam. A demanda por partilha de poder para propor e decidir os rumos das políticas e da política, portanto, só seria efetiva se houver também partilha de poder para planejar e controlar a destinação dos recursos públicos.

Ao ler as deliberações, foi percebido que as propostas giravam em torno de duas questões principais; quais sejam: *i)* como a sociedade civil pode ser incluída nos diferentes espaços onde são distribuídos os recursos públicos? *ii)* Quais são as dificuldades que os movimentos sociais enfrentam para participar na gestão dos recursos públicos?

As diferentes conferências analisadas contribuíram com questões específicas para responder essas duas perguntas. As conferências de Assistência Social e de Criança e Adolescente, por serem mais consolidadas e possuírem fundos específicos para suas políticas, aprovaram muitas propostas relativas à gestão dos fundos, transparência e racionalização do uso dos recursos destinados à área. Está explícito nas deliberações, ainda, uma tensão entre o que se delibera nos conselhos e fundos das políticas e o recurso captado por parlamentares

para atender suas bases eleitorais, que atravessa as deliberações e enfraquece a política e os espaços participativos. Além disso, há um questionamento sobre o caráter democrático desses recursos emendados por parlamentares. Nesse sentido, os conselhos, os fundos de políticas e o poder legislativo são os principais espaços onde os recursos são distribuídos e, estar presente neles seria importante.

Áreas menos consolidadas como comunicação, segurança pública e igualdade racial têm suas deliberações muito voltadas para a questão do financiamento da política e da criação de fundos e conselhos representativos e inclusivos para participarem da gestão dos recursos públicos. A noção de que deve haver recursos para garantir as políticas já reconhecidas norteia a maior parte das propostas das conferências dessas áreas.

As deliberações das Conferências de Políticas para Mulheres se centram no processo orçamentário de forma mais ampla, enfatizando a importância da participação no Plano Plurianual nas Leis Orçamentárias e a criação de espaços que busquem incidir na construção dessas leis. Essa ênfase provavelmente pode ser explicada pela trajetória do movimento feminista e de mulheres, em que organizações se especializaram em monitorar o orçamento público e fazem parte do Fórum Brasil de Orçamento. Nesse caso, o poder executivo e as instâncias de planejamento orçamentário seriam espaços em que a presença dos movimentos sociais seria importante para transformar as propostas feitas em outros espaços em políticas públicas possíveis de serem implementadas.

Evidentemente que as deliberações aprovadas nas diferentes conferências não se restringem aos temas enfatizados. O tema do financiamento, por exemplo, está presente em todas as conferências, independentemente da ênfase do conjunto das deliberações. O que se busca entender é quais contribuições específicas cada conferência traz ao debate sobre participação no orçamento.

Nesse sentido, a partir dos elementos dessas seis conferências, foram identificados os três espaços de debate e definição da distribuição de recursos públicos: o poder executivo, com o poder de propor o Plano Plurianual e Leis Orçamentárias, os conselhos e fundos a esse poder vinculados e que participam da gestão dos recursos destinados a determinada área, e o poder legislativo, com a sua prerrogativa de emendar as propostas feitas pelo poder executivo. Em cada um desses espaços os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil enfrentam dificuldades diferentes para sua incidência. E cada um desses espaços diz respeito a uma etapa no processo no processo orçamentário: o planejamento geral, o debate e emendamento no Congresso Nacional e a gestão dos recursos em uma área específica. É sobre

essas dificuldades enfrentadas pelas representações da sociedade civil para incidir em cada um desses espaços que as deliberações de conferências tratam e que o texto se propõe a discutir.

### **O que as deliberações dizem sobre controle orçamentário?**

A participação no orçamento subverte a relação Estado e sociedade e por isso mesmo é tão disputada. É disputada não somente pelo poder executivo, mas também no poder legislativo. Isso porque a política orçamentária é uma das mais importantes para a implementação de políticas públicas porque é ela que garante que haverá recursos disponíveis para a execução das ações. Por causa disso, fortes disputas estão atreladas a ela. Por ser tão central, para garantir seu caráter democrático, é exigido que todas as leis referentes a essa política sejam discutidas e aprovadas pelo Congresso Nacional. Tamanha é a sua importância que é a única política que deve ser emendada e aprovada anualmente e a cada mudança de gestão. É o emendamento e aprovação das propostas orçamentárias que, a princípio, daria o caráter democrático a distribuição de recursos, visto que os representantes do povo estariam debatendo alterando o que foi sugerido.

Deliberações de Conferências Nacionais, contudo, questionam a aparente democratização do processo orçamentário. O processo de discussão no parlamento seria democrático caso envolvesse a sociedade civil. Sobre esse envolvimento, na 4ª e 5ª Conferências Nacionais de Assistência Social há propostas que buscam, ao mesmo tempo democratizar e racionalizar a alocação de recursos provenientes de emendas parlamentares:

*“Democratizar o processo de discussão das emendas parlamentares submetendo-as ao debate e deliberações dos Conselhos de Assistência Social e aos respectivos planos de assistência social garantindo, através de legislação específica, direcionamento obrigatório dos recursos para os respectivos Fundos de Assistência Social, visando a garantia do comando único estabelecido na Política Nacional Assistência Social.”* (V Conferência Nacional de Assistência Social)

*“Reafirmar a deliberação da III Conferência Nacional de Assistência Social quanto às Emendas Parlamentares referentes aos recursos destinados a entidades de Assistência Social específicas: Que estes recursos sejam destinados aos Fundos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal de Assistência Social, realocando-os a partir dos respectivos planos.”* (IV Conferência Nacional de Assistência Social).

Para entender essas propostas, é necessário considerar que o Congresso Nacional, como poder encarregado de representar a sociedade, pouco permite que as organizações da sociedade civil falem por si mesmo, apresentando suas próprias propostas e emendas às leis orçamentárias. Uma das tentativas feitas no sentido de envolver a sociedade civil no debate foi frustrada porque a iniciativa de levar os congressistas aos seus estados e ali debaterem com a sociedade civil local fez com que a conversa girasse em torno dos políticos profissionais. Deputados federais conversavam com estaduais, prefeitos e vereadores, excluindo, como de costume, as organizações civis. Essa situação seria decorrente, em boa parte, pelo fato de os deputados federais poderem emendar o orçamento de forma individualizada, o que os torna quase como vereadores de alto nível, preocupados em levar recursos para suas bases eleitorais. As políticas nacionais, nesse sentido, se vêem fragilizadas porque essa distribuição de recursos se faz de forma isolada e desconectada de qualquer planejamento.<sup>4</sup>

E devido a essa falta de vinculação entre o que é emendado pelos parlamentares e o que é planejado no poder executivo com a participação da sociedade civil, a racionalização do uso dos recursos sofre limitações. A racionalização da aplicação dos recursos provenientes de emendas parlamentares diz respeito à necessidade dessas previsões serem alocadas de acordo com as prioridades estabelecidas nas políticas nacionais e por meio dos instrumentos criados para a sua execução, como os fundos. Ao mesmo tempo, essa aplicação deve ser feita de forma democrática, tanto atendendo às diretrizes da política definidas de forma participativa, tanto permitindo que a sociedade civil se envolva na discussão do montante e do direcionamento da emenda. Sem essa possibilidade de participação e racionalização, as emendas parlamentares são instrumentos de troca tanto com as bases eleitorais dos congressistas, quanto com o poder executivo, o que dificulta a formulação e implementação de políticas públicas de forma democrática.

Tal disputa presente no ciclo orçamentário faz com que organizações da sociedade civil cobrem, cada vez mais, do poder executivo a prerrogativa de democratizar esse processo. Nesse sentido, a maior parte das propostas referentes à participação no processo orçamentário definidas nas conferências analisadas é dirigida ao poder executivo, responsabilizando-o pelo protagonismo na abertura do processo orçamentário à partilha de poder com a sociedade civil. Isso não significa, no entanto, que não haja e que não deva haver esforços para democratizar o processo orçamentário voltados ao poder legislativo. Esse poder,

---

<sup>4</sup> Essa informação foi adquirida em entrevista com Eliana Magalhães, assessora política do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), que participou desse processo.



como lócus de deliberação deve ser permeável a participação cidadã e estar incluído nas estratégias de reforma política e do Estado.

A responsabilização do poder executivo se dá, entre outros motivos, porque é ele que inicia o planejamento orçamentário, e por isso, é quem tem poder de definir quais serão prioridades e metas perseguidas pelo governo. Aceitar que a democratização do processo orçamentário se dá somente pelo emendamento realizado pelo poder legislativo significa assumir um sentido muito restrito de democracia e desfavorável à participação popular. Além disso, é o poder executivo quem gere os recursos, definindo quais ações planejadas serão executadas e quando. O projeto participativo está inserido em uma visão de que até mesmo as prioridades e metas de um governo podem ser questionadas, e isso só pode ser feito caso a sociedade civil possa se envolver na distribuição de recursos desde o seu princípio até o seu fim e para isso, o poder executivo deve estar aberto ao diálogo.

Direcionadas ao poder executivo, boa parte das propostas referentes à participação na distribuição de recursos diz respeito ao financiamento da política, realizado, em boa parte, por meio de fundos. Alguns fundos já são geridos participativamente por conselhos ou comitês gestores, outros ainda não, e há demanda para a abertura desses espaços à sociedade civil. Sobre os fundos de políticas, há demandas tanto sobre a criação de novos fundos de forma participativa, como forma de garantir a implementação de políticas públicas, como na 1ª Conferência Nacional de Comunicação, quanto propostas para o fortalecimento da participação nos fundos já existentes, como na 5ª Conferência Nacional de Assistência Social:

*“Criação de um conselho de Gestão dos Fundos de Fomento à Radiodifusão Pública e, no médio prazo, para os Conselhos Nacional e Estaduais de Comunicação Pública, a serem formados com ampla representação da sociedade e que definam a política de uso dos recursos, além de fazer o acompanhamento dos gastos dos respectivos fundos.” (I Conferência Nacional de Comunicação).*

*“Efetivar a fiscalização do funcionamento dos Fundos de Assistência Social e a alocação de recursos de cada esfera de governo com publicização e demonstração da sua execução.” (V Conferência Nacional de Assistência Social)*

Somando-se às propostas relacionadas ao financiamento da política e gestão participativa dos fundos, também nas deliberações de conferências há a visão de que sem a participação da sociedade civil no processo orçamentário, desde o planejamento até o

monitoramento e avaliação, passando pela execução, as demandas das organizações da sociedade civil se vêm incompletas. Uma demanda setorial só será priorizada de fato, se o for na distribuição de recursos, não importa quantos fundos e conselhos gestores de fundos forem criados. Esses fundos devem ser, sim, transparentes e geridos participativamente, mas a participação da sociedade civil não pode ser restrita a esses espaços. A seguinte proposta aprovada na 5ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança vai ao sentido de vincular os processos participativos aos orçamentários:

*“Realizar as conferências municipais, estaduais e nacional antes do período de votação dos orçamentos públicos, em tempo hábil, estabelecendo-as como instrumento de elaboração.”* (V Conferência Nacional dos Direitos da Criança).

Essa proposta revela que a discussão sobre participação social no orçamento público é uma tarefa que questiona toda a estrutura do Estado e como ela influencia a participação política. Isso porque, a política orçamentária é a mais transversal das políticas, ela define quando e como os direitos já reconhecidos poderão ser garantidos. Nesse sentido, participação e processo orçamentário deveriam caminhar juntos. É a partir dessa visão que surgem as propostas referentes à necessidade de as conferências estarem no núcleo do processo orçamentário.

Com outro enfoque, mas com a mesma necessidade, qual seja, a de garantir recursos para a promoção dos direitos reconhecidos, há as propostas que tratam diretamente do ciclo orçamentário, e da participação que deve estar contida neste. Nesse caso, as conferências não necessariamente seriam o lócus para a construção das diretrizes direcionadas aos orçamentos plurianuais e anuais, mas deveriam ser construídos espaços específicos para traduzir as demandas da sociedade civil em planejamento orçamentário. Esse outro enfoque pode ser percebido na deliberação definida na 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Mulher:

*“Garantir caráter participativo no processo de elaboração do PPA, LDO, Orçamento anual, visando alocar recursos para políticas públicas para as mulheres garantindo o controle social para o acompanhamento da execução do orçamento, considerando os diferentes programas e projetos que concretizem a transversalidade de gênero, raça e etnia das políticas públicas.”* (I Conferência Nacional dos Direitos da Mulher)

Os dois enfoques de propostas, da vinculação das conferências ao processo orçamentário e o da criação de espaços de participação na construção das propostas orçamentárias, não seriam contraditórios nem concorrentes. A articulação das conferências com o ciclo orçamentário não exclui a necessidade de um espaço de tradução e articulação das demandas das conferências em diretrizes de planejamento orçamentário. Afinal, boa parte das conferências faz demandas setoriais, e quando fazem demandas transversais, são direcionadas a um público específico. Definir quais demandas e políticas são prioritárias é, em si, um exercício político, e provavelmente o mais complexo de todos. Perceber quanto de recurso cada relatório de conferência necessita e qual relatório precisa de mais recursos é uma atividade que também exige participação.

A julgar pelo conteúdo das deliberações de conferências, a necessidade da participação no ciclo orçamentário já está sendo apropriada por organizações da sociedade civil, contudo, ainda há dificuldades para entender todo o processo e pensar em estratégias para a incidência. O processo orçamentário é complexo e envolve uma miríade de questões técnicas. Em algumas propostas, há o pressuposto de que esse tipo de capacitação é papel do Estado, que se compromete em dar subsídios para o fortalecimento do controle social. Essa visão do Estado como agente que, não apenas se abre ao diálogo como também ensina como e quando os movimentos sociais podem propor está presente em deliberações como a da 2ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial:

*“Fortalecer institucionalmente as organizações sociais e associativas voltadas às políticas de promoção da igualdade racial, com capacitação e mecanismos para fiscalização dos recursos destinados às mesmas, envolvendo a população atendida no desenvolvimento das ações.” (II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial).*

Entretanto, em grande parte das propostas há demandas por abertura do Estado para essa participação. A principal dificuldade para o diálogo entre governo e sociedade civil ao longo do ciclo orçamentário não residiria na falta de capacidade de incidência das organizações e movimentos sociais, mas sim na falta de abertura dos governos para a partilha de poder. Há dois tipos de propostas relativas à falta de abertura da administração pública ao diálogo sobre a distribuição de recursos: aquelas referentes ao aumento da transparência e a disponibilização dos dados financeiros e aquelas referentes à possibilidade de partilhar o poder de escolha da destinação dos recursos públicos. A primeira demanda é a mais elementar, em que uma primeira necessidade precisa ser suprida: se queremos opinar sobre a distribuição de recursos precisamos saber como ela está sendo feita, onde há pouca previsão

ou execução de recursos e quais as implicações dessa falta de recursos. Além disso, somente com esses dados é possível cobrar do governo os compromissos estabelecidos e apontar que as diretrizes definidas não estão sendo consideradas. Apesar desse tipo de abertura não garantir a partilha de poder, é ela quem expõe o governo para o escrutínio da sociedade, fragilizando-o. É um passo para a partilha de poder porque tira do governo o monopólio da informação do que está sendo feito e do que está programado e abre o espaço para o questionamento. Na 6ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foram deliberadas as seguintes propostas relativas a essa necessidade:

*“Organizar sistema específico de informações, acessível aos usuários e à sociedade em geral, sobre os serviços, orçamentos e investimentos das 3 (três) esferas de governo na área da política de assistência social.”* (VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente).

*“Estabelecer comunicação sistemática entre os Conselhos e comunidade, o Poder Legislativo e o Executivo para viabilizar o acesso às informações sobre o orçamento, apuração da execução orçamentária, e publicizar as informações sobre a agenda de elaboração e aprovação do PPA, LDO e LOA, em linguagem acessível.”* (VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente).

O segundo tipo de proposta trata da necessidade da disponibilidade do Estado para partilhar o poder, sendo que essa partilha de poder não pode ser somente uma escuta. Propostas como a da 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres e a da 7ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente retratam essa necessidade:

*“Implementar instância de controle social sobre o destino dos recursos públicos com a participação paritária das mulheres.”* (I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres).

*“Garantir o efetivo monitoramento dos fundos e orçamentos, promovendo a capacitação continuada dos conselheiros, profissionais gestores, adolescentes e demais atores do sistema de garantia de direitos das esferas municipais, distrital, estaduais e a federal para mobilização e articulação com os conselhos setoriais e sociedade civil, criando um sistema de avaliação e monitoramento, quantitativo e*

*qualitativo, permanente da aplicação dos recursos.”* (VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente).

Escutas sem partilha de poder já foram experimentadas por organizações da sociedade civil nos dois governos do presidente Lula. No primeiro governo houve uma série de audiências públicas nos estados da federação, contudo, não houve devolutiva dessas audiências e poucas propostas foram incorporadas às leis orçamentárias. No segundo mandato, houve a criação de um grupo de trabalho, todavia, houve muita resistência dos gestores nacionais em assumir que a sociedade civil também é apta e capaz para discutir orçamento público. Por ser a política mais transversal, e uma das mais definidoras para a garantia de direitos, é comum que os gestores se vejam como detentores exclusivos do poder de planejar o orçamento. A formulação do orçamento seria uma atividade eminentemente técnica e sua possibilidade de democratização estaria encerrada na discussão no Congresso Nacional<sup>5</sup>.

Ao criar um fórum interconselhos, o governo Dilma Rousseff tem buscado criar um espaço de diálogo entre sociedade civil e Estado para o planejamento e monitoramento do orçamento público. Esse fórum é composto por representantes da sociedade civil nos conselhos nacionais e organizações que tem em sua trajetória o trabalho com a incidência no processo orçamentário. Tal espaço pode ser um instrumento para a tradução das demandas das organizações em diretrizes para o planejamento orçamentário. Em 2011, foram realizadas duas reuniões para a construção de propostas para o Plano Plurianual 2012-2015 e está prevista a criação de mecanismos para o monitoramento do plano. A princípio não há como afirmar se essa iniciativa será, de fato, uma partilha de poder ou somente uma escuta.

Além da questão da participação no planejamento e no monitoramento do orçamento, há uma questão que é pouco discutida e que aparece em propostas de Conferências Nacionais. Boa parte dos recursos planejados e aprovados são contingenciados devido à política econômica do governo. Sem partir para questionamentos sobre a impermeabilidade à participação nessa política, a sociedade civil não se envolve nas decisões sobre o que deve ser executado, sendo que, na maior parte das vezes as demandas dos movimentos sociais já são vistas como incorporadas quando presentes nas leis. Os conselhos pouco participam da decisão de quais gastos poderão ser cortados e quais não podem pelos ministérios. O pouco envolvimento dos conselhos nas decisões sobre execução orçamentária frustra a capacidade da sociedade civil de participar da construção de políticas públicas mais justas e garantidoras

---

<sup>5</sup> Essa informação foi adquirida em entrevista com Eliana Magalhães, assessora política do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), que participou desse processo.

de direitos. Sobre a importância do envolvimento da sociedade civil nas decisões referentes à execução orçamentária trata a proposta aprovada na 7ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente:

*“Garantir que os atores do Sistema de Garantia de Direitos e conselhos setoriais tenham participação obrigatórias no processo de elaboração do ciclo orçamentário, com a obrigatoriedade de criação de um anexo ‘das despesas do Orçamento Criança e Adolescente’, vedado o contingenciamento destes recursos, por meio de PEC e garantida a prestação de contas trimestral através de balancete da execução orçamentária de forma analítica, nas três esferas do executivo, publicizando os recursos financeiros.” (VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente).*

Ao analisar as deliberações das seis Conferências Nacionais selecionadas, uma complexidade enorme de questões é revelada. Pensar em formas de inclusão da sociedade civil nas diferentes etapas do processo orçamentário é um desafio que qualifica a discussão sobre efetividade dos espaços participativos setoriais, mas também que transcende o envolvimento nesses espaços. A arquitetura da participação que está sendo construída precisa considerar a criação de espaços em que os diferentes atores políticos possam se manifestar, de modo relativamente livre, a respeito do planejamento e execução orçamentária e das prioridades estabelecidas com a finalidade de controlar o Estado de forma efetiva. O direito de participar da distribuição de recursos permite que os movimentos sociais e organizações da sociedade civil não fiquem dependentes de benesses do Estado e por isso, somente quando a sociedade civil tiver o poder de, ela mesma, de forma pública e transparente, propor quanto recurso cada política e cada ação deverá receber, ela será, de fato, autônoma e capaz para controlar o Estado.

#### **IV. Apontamentos finais**

O que as Conferências falam sobre participação? Mais especificamente, o que suas deliberações dizem a respeito do desenho institucional? E, ainda, o que elas falam sobre o controle orçamentário? As respostas a estas questões, ao mesmo tempo em que reafirmam o processo de alargamento e aprofundamento da esfera participativa brasileira, nos recolocam diante de seus limites.

Quanto ao desenho institucional, as deliberações das Conferências estudadas reiteram o modelo participativo consagrado que é constituído por conselhos e conferências nos diferentes níveis nacionais. Entretanto, essas mesmas conferências encontram limites na prática desses aparatos participativos, questionando inclusive a efetividade desses espaços, já que deliberam repetidas vezes sobre as categorias analisadas – fortalecimento e estímulo da participação, publicização da política pública e gestão da participação. Os limites podem ser compreendidos, dentre outros motivos, pela necessidade de incluir atores sociais não participantes nos espaços existentes, bem como a entrada de novos temas na pauta da participação. Tais aspectos demonstram a importância dos espaços já consagrados, mas problematizam a conformação dos mesmos por uma não abertura à diversidade de temas e atores sociais.

Com relação às disputas orçamentárias, as deliberações apontam para a necessidade de pensar formas de traduzir as diretrizes definidas em processos participativos em planejamento orçamentário. Uma conferência só seria efetiva se a chamada escuta forte, pressuposta nesses espaços e alardeada no discurso governamental, significar recursos igualmente efetivos para as políticas propostas. Os recursos (e, portanto, a disputa por eles em um cenário democrático) configuram uma condição da execução das políticas. Neste sentido, a participação, para ter resultados concretos em políticas públicas, deve estar presente em todo o processo orçamentário, desde a etapa do planejamento até a execução.

**Referências:**

ALMEIDA, Gerson. A Participação Social no Governo Federal Brasileiro. In: SILVA, Eduardo Moreira; CUNHA, Eleonora S. Martins. **Experiências internacionais de participação**. Coleção: Pensando a Democracia Participativa, Vol. 2. São Paulo: Cortez, pp. 133-146, 2010

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo”, in: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 14(40), p. 111-41, 1999

BRASIL. Balanço de Governo 2003-2010. Livro 6, cap. 3: Democracia e Diálogo. 2010. Disponível em: <[http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicacoes/balanco-de-governo-2003-2010/livro-6/6.3-participacao-social/at\\_download/file](http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicacoes/balanco-de-governo-2003-2010/livro-6/6.3-participacao-social/at_download/file)>

FARIA, C. & RIBEIRO, U. C. (2010) Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: **A dinâmica da participação no Brasil**. São Paulo: Cortez.

FARIA, C. (2007) Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos. In: **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG.

GURZA LAVALLE (2011) Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.

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

MORONI, José Antônio. Participamos, e daí? Observatório da Cidadania, Texto para debate, 2005. Disponível em

[http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13\\_Biblioteca/Textos%20e%20artigos/participacao\\_Moroni.pdf](http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13_Biblioteca/Textos%20e%20artigos/participacao_Moroni.pdf)



PAVEZ , T. el al (2010) Redes sociais, políticas e segurança pública: efeitos do processo preparatório para a 1ª Conseg. Texto apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política.

PINTO, C. (2007) As Conferências Nacionais no Brasil: uma experiência de esfera pública de médio alcance? Revista Interseções (UERJ), v.2.

PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: Estratégias de Avaliação. Coleção: Diálogos para o Desenvolvimento, Vol. 7, Brasília: IPEA, 2011. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_dialogosdesenvol07.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf)

SCHWARTZMAN, Simon; BONEMY, Helena Maria Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema**. São Paulo: Fundação Getulio Vargas e Editora Paz e Terra, 2000.

TEIXEIRA, Ana Claudia; DAGNINO, Evelina; SILVA, Carla Cecília Almeida. La constitución de La sociedad civil en Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización**: Brasil. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 21-76, 2002.