

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO ESTRATÉGICA  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Alessandra Martins Felix  
Delvanice da Silva Couto  
Maria Cristina de Paula Machado

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

**SITUAÇÃO PROBLEMA: A QUANTIDADE DE DELIBERAÇÕES DAS CONFERENCIAS  
NACIONAL NÃO IMPLEMENTADAS PELO GOVERNO FEDERAL É ELEVADA.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como  
requisito parcial para obtenção do certificado de  
conclusão do Curso de Especialização em Gestão  
Estratégica de Políticas Públicas.

Monitor: Rafael Balseiro Zin

São Paulo  
Março de 2015

Agradecemos a nossa família, amigos, Fundação Perseu Abramo e, em especial, ao monitor da nossa turma, Rafael Balseiro Zin.

## SUMÁRIO

1. Introdução .....	04
1.1. Situação-problema .....	06
1.2. Fluxograma Explicativo da situação-problema .....	07
1.3. Fundamentação dos Nós Explicativos do Fluxograma .....	08
1.4. Arvore de problemas .....	12
1.4.1. Plano de Ação .....	13
1.4.2. Análise de atores .....	16
1.4.3. Análise de riscos e fragilidades das ações propostas .....	19
1.5. Considerações finais .....	21
1.7. Bibliografia .....	23

## INTRODUÇÃO

As tarefas que nos propomos, devem conter exigências que pareçam ir além de nossas forças. Caso contrário não descobrimos nosso poder, nem conhecemos nossas energias escondidas e assim deixamos de crescer.

(Leonardo Boff)

A participação popular é fruto do regime democrático conquistado com muita luta e resistência dos cidadãos brasileiros, na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas, ganhou amplitude sem precedentes, contribuindo para aumentar tanto a eficácia e abrangência das ações públicas, como a capacidade de formulação dos movimentos sociais. Durante esse período dos 12 anos da gestão pós-neoliberal, programas estruturantes e medidas conjunturais relevantes foram decididos e implementados por meio de diálogo direto e da mais ampla negociação com os movimentos sociais. Para isso foram criados ou ampliados diversos canais de interlocução entre estes atores, conferências, conselhos, ouvidorias, mesas de diálogo etc., que já configuram o embrião de um verdadeiro sistema nacional de democracia participativa. Motivo pelo qual escolhemos o espaço de diálogo das conferências e delimitamos o problema a ser apresentado neste Trabalho de Conclusão de Curso “A quantidade de deliberações das Conferências nacionais não implementadas pelo governo federal é elevada”

Obtivemos dados que mostram que das 73 conferências nacionais temáticas realizadas para debater políticas públicas envolveram, em seus vários níveis, cerca de cinco milhões de pessoas. Mais da metade dos conselhos nacional de políticas públicas que contam com participação popular, foram criados ou ampliados nos últimos oito anos. Dos 61 conselhos nacionais de políticas públicas com participação popular existentes, 33 foram criados ou recriados (18), ou democratizados (15) desde 2003. *Hoje, 45% de seus membros são do governo e 55% da sociedade civil*<sup>1</sup>.

1- **Pires, Marcelo Mendonça**, Conferências Nacionais Uma Invenção Brasileira que deu certo. Carta Capital. [cartamaior.com.br/?/Editora/Politica/Conferencias-Nacionais-uma-invencao-brasileira-que-deu-certo/4/3228](http://cartamaior.com.br/?/Editora/Politica/Conferencias-Nacionais-uma-invencao-brasileira-que-deu-certo/4/3228) - 22/11/2014

Os espaços de participação criados tem gerado oportunidades para atores sociais, grupos, movimentos, associações para localizarem suas demandas e por serem grupos que, frequentemente, por representarem minorias políticas, tem grande dificuldade de levar suas demandas aos legisladores e formuladores de políticas públicas.

É importante destacar que as origens de uma certa tradição de participação popular no Brasil remonta à colonização portuguesa e às práticas da esquerda da Igreja e da esquerda em geral. Um dado interessante é como funcionava o Conselho de Saúde, o mais antigo.

O Conselho Nacional de Saúde, da década de 1950, é o mais antigo a ter representantes da sociedade civil que, durante longos períodos, foram escolhidos pelo governo entre entidades e personalidades<sup>2</sup>.

A participação deu um salto na década de 1980, quando diferentes setores da sociedade se mobilizaram pela defesa de seus interesses.

Mesmo com importantes avanços na participação, inclusive a crescente realização das Conferências de participação popular, observamos que ainda muitas propostas aprovadas nestes fóruns de discussão, não foram recepcionadas ou viraram programas e/ou políticas públicas e neste sentido algumas indagações são necessárias serem repensadas, o grande número de resoluções das últimas conferências acumulam um debate de proposituras, mas como fica a sua aplicabilidade e reflexos na sociedade brasileira?

Que nortearam as dificuldades encontradas para que a quantidade de deliberações das Conferências nacionais não implementadas pelo governo federal seja elevada após a realização das Conferências Nacionais.

2- As Conferências Nacionais de Saúde: Evolução e perspectivas. Obtido via de dados disponível, [www.conass.org.br/conassdocumenta/cd\\_18.pg.pdf](http://www.conass.org.br/conassdocumenta/cd_18.pg.pdf)

## Fundamentação dos Nós Explicativos do Fluxograma.

Há avanços da participação cada vez maior da sociedade civil, mas questionamos “ Sua eficácia. Pois bem sabemos que o poder público e a sociedade civil precisam caminhar juntos para o bom desenvolvimento da Nação. Acreditamos na sua importância, porque é um momento de discussão, debate e criação de propostas em prol de políticas públicas para os diversos setores.

Entende-se que as Conferências Municipais são realizadas nos municípios, nos territórios, se ampliam a nível de estado e a nível nacional pautando o debate dos problemas e a partir daí tirando propostas de diretrizes que favoreçam a criação de políticas públicas para a mesma.

*“conferências nacionais uma invenção que deu certo”<sup>3</sup>”.*

De 1941 a 2014 foram realizadas 143 conferências nacionais, das quais 102 ocorreram entre 2003 e 2014, abrangendo 40 áreas setoriais em níveis municipal, regional, estadual e nacional e mobilizando cerca de 8 milhões de pessoas no debate de propostas para as políticas públicas. Cabe destacar que as conferências são uma conquista histórica da sociedade civil, que ao longo dos últimos 12 anos tem se tornado mais participativas, efetivas e inovadoras, contemplando temáticas relacionadas aos direitos e demandas de minorias e grupos em situação de vulnerabilidade social. As conferências nacionais são espaços de diálogo privilegiado com a sociedade na construção de políticas públicas.

*Pedro Pontual afirma que as conferências são mais que uma marca dos governos Dilma e Lula, “nós queremos que as conferências se tornem políticas de Estado”<sup>4</sup>”.*

Podemos afirmar que as conferências nacionais no âmbito da saúde, assistência social (diversas temáticas e segmentos), educação, habitação tem sido implementadas de 2003 para

**3 e 4- Pires, Marcelo Mendonça**, Conferências Nacionais Uma Invenção Brasileira que deu certo. Carta Capital .  
Obtido via base de dados disponível: [cartamaior.com.br/?/Editora/Politica/Conferencias-Nacionais-uma-invencao-brasileira-que-deu-certo/4/3228](http://cartamaior.com.br/?/Editora/Politica/Conferencias-Nacionais-uma-invencao-brasileira-que-deu-certo/4/3228) - 22/11/2014

cá a partir das conferências levando em conta a planilha orçamentária do Governo, mas podemos afirmar que são implementadas. Em outras áreas, como a Comunicação, aconteceu a primeira conferência em dezembro de 2009, e falta efetividade, o encontro aprovou um novo marco regulatório das comunicações e mais de 5 anos depois, o assunto continua sendo discutido internamente no governo. Há impedimentos para que as deliberações sejam atendidas em sua totalidade a partir das conferências, como no exemplo da XIV Conferência Nacional de Saúde defendeu que o governo federal fosse obrigado a investir 10% do que se arrecada, em saúde e o Senado não aprovou sua vinculação, por resistência do governo. (NC1)

Na Conferência de Meio Ambiente em 2005 havia preocupação da sociedade civil sobre a transformação das resoluções aprovadas em ações concretas a serem desenvolvidas pelos poderes públicos, em especial pelo governo federal. Discutia sobre a implementação das deliberações da primeira edição da conferência de 2003. Naquele momento grande parte das resoluções de responsabilidade do ministério foi executada ou estava em processo de execução. 70 % das 300 resoluções seriam da alçada direta do MMA, cerca da metade das 600 deliberações aprovadas na 1ª fase da conferência. Dois importantes exemplos são as políticas para o zoneamento ecológico-econômico e o desenvolvimento de uma política para as florestas, que resultou no envio do PL Floresta para o Congresso, diz Gilney Viana, secretario de políticas para o desenvolvimento sustentável do MMA. Disse ainda, que muitas resoluções não podem ser efetivadas em curto prazo e para se fazer transformações sócio ambientais é preciso de 5, 10, 20 anos para dar resultados<sup>5</sup>. Outra crítica da não implementação das resoluções da primeira conferência de Meio ambiente é a falta de transparência na aplicação de políticas públicas. O que não dá para implementar, precisa ser comunicada à sociedade brasileira.

Pedro Pontual, da Secretaria Geral da Presidência, “reconhece que o modelo das conferencias precisa ser aprimorado, principalmente nas formas de comunicação dos seus resultados com a

**5- Ministério do Meio Ambiente Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental Conferência Nacional do Meio Ambiente. Vamos Cuidar da Brasil Conferencia Nacional de Meio Ambiente. Ações do MMA para as Deliberações da II CNMA Meio Ambiente.176 pg.Brasilia 2008..**

sociedade que, muitas vezes não entende sua importância”. “Ainda defende que as conferências significam uma forma de diálogo planejado e sistemático com a sociedade e que produzem resultados<sup>6</sup>”. Historicamente, foram nas conferências e nos conselhos que se gestaram as principais políticas públicas brasileiras, como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Outro item a ser repensado é o número muito grande, crescente de resoluções, das últimas conferências nacionais, que dificulta ou impossibilita a clara identificação das diretrizes para a referida política fragilizando a realização de seu objetivo institucional. E extrema particularização das demandas parece explicar esse fenômeno. Há que enfrentar a necessidade de um esforço de síntese, com formulações abrangentes, para que o debate permita escolhas claras sobre as prioridades em termos de diretrizes para as políticas em âmbito nacional. Para que os resultados das conferências não se percam. Há que se discutir o formato das conferências em que todos os participantes devem discutir os temas prejudicando o aprofundamento do debate sobre as questões e contribui para o tratamento superficial e retórico das mesmas. Encontrar caminhos alternativos, democráticos e mais adequados para expressar os interesses concretos da sociedade e das necessidades reais das políticas. (NC2) Mesmo com importantes avanços na participação, inclusive a crescente realização das Conferências de participação popular, observamos que ainda muitas propostas aprovadas nestes fóruns de discussão, não foram recepcionadas ou viraram programas e/ou políticas públicas.

É necessário garantir os espaços de participação popular e cidadã, reunindo todos os atores sociais, pois assim são gerados oportunidades para grupos, movimentos, associações localizarem suas demandas, grupos que, frequentemente, por representarem minorias políticas, têm grande dificuldade de levar suas demandas aos legisladores e formuladores de políticas públicas.

O Legislativo, depois de ter vivido grandes impactos decorrentes da participação popular, buscou melhorar o acesso a serviços públicos, em 2009 um quinto dos projetos de lei e quase

**6- Pires, Marcelo Mendonça**, Conferências Nacionais Uma Invenção Brasileira que deu certo. Carta Capital . Obtido via base de dados disponível: [cartamaior.com.br/?/Editora/Politica/Conferencias-Nacionais-uma-invencao-brasileira-que-deu-certo/4/3228](http://cartamaior.com.br/?/Editora/Politica/Conferencias-Nacionais-uma-invencao-brasileira-que-deu-certo/4/3228) - 22/11/2014

metade das propostas de emenda constitucional que tramitavam no Congresso apresentavam forte convergência com deliberações de alguma conferência.

A convergência é mais intensa durante o governo Lula: mais de dois terços das leis e 90% das emendas constitucionais que foram aprovadas com convergências com diretrizes das conferências concentram-se nos oito anos dessa gestão. As deliberações das conferências que não se transformaram em decretos ou projetos de lei, no mínimo, se incorporaram à agenda de discussões do governo.

Ainda assim, existe uma grande lacuna entre o que recebemos do estado herdado e a democracia de fato “participativa”, neste cenário também é uma tentativa de aprofundar a democracia no Brasil.

Entender que nenhum governo de partidos que se dizem “de esquerda” tem capacidade de subverter a lógica de governar apenas pela manutenção no poder.

O decreto assinado pela presidenta Dilma em 2014, mostra uma tentativa de aliviar a crise de legitimidade pela qual o sistema político de “democracia” representativa passa no Brasil e em outros países. Com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Contudo, o controle social pode ser realizado tanto no momento da definição das políticas a serem implementadas, quanto no momento da fiscalização, do acompanhamento e da avaliação das condições de gestão, execução das ações e aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública.

O direito à participação popular na formulação das políticas públicas e no controle das ações do Estado está garantido na Constituição de 1988 e regulamentado em leis específicas, como a Lei Orgânica da Saúde (LOS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Estatuto das Cidades. Estas leis preveem instâncias de consulta e deliberação cidadãs, especialmente por meio de conselhos de políticas públicas nos três níveis do Executivo (Federal, Estadual e Municipal). Além disso, o controle social pode ser exercido fora dos canais institucionais de participação, pela população em geral, acompanhando as políticas públicas em todos os níveis da federação. E no entanto é ineficiente a fiscalização que a sociedade civil tem exercido sobre as políticas públicas e quanto às conferências esta fiscalização não ocorre. (NC3)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na busca para ampliar a democracia participativa no país, milhões de pessoas colaboraram e colaboram para formular políticas públicas para diversos segmentos, durante anos as Conferências tem servido de canal direto da população e um meio de interlocução com o Estado.

Estes espaços de participação geram um debate que demanda propostas aos atores públicos que são responsáveis pela elaboração e implementação das políticas públicas, ou seja, uma oportunidade de interação entre a população e os gestores na construção de políticas mais próximo da realidade. Mas, as diretrizes das conferências tem sido desconsideradas ou inviabilizadas por parte de alguns governantes descompromissados com este canal de diálogo.

Questionar porque um processo tão importante é ignorado por gestores, que vale ressaltar tem como atribuição representar os anseios da sociedade, foi um dos problemas analisado na pesquisa feita pelo grupo, analisamos alguns canais de participação, os quais entendemos a importância como mecanismo de controle social fundamental: os conselhos, audiências públicas, os OPs, consultas públicas, ambientes virtuais, entre outros.

Porém, concluímos que embora a quantidade de deliberações das Conferências nacionais não implementadas pelo governo federal seja elevada as conferências são importantíssimas para a democratização da sociedade.

Neste processo a leitura dos relatórios das conferencias da Saúde, Meio Ambiente, Criança e Adolescente e Assistência social, serviu de indicador e demonstrou a falta de aplicabilidade de algumas propostas por parte de gestores públicos.

Apresentamos como exemplo das proposituras do segmento ambiental aprovadas pela sociedade por meio da conferência e análises do PPA do Estado de SP que demonstrou que algumas das propostas não foram recepcionadas no instrumento institucional.

As orientações das últimas Conferências do Meio Ambiente, por exemplo, os referentes a assuntos Hídricos e da Água, não foram feitos os investimentos nas represas e áreas de proteção ambiental, causando hoje um grande caos para os cidadãos do estado, embora o alerta sobre a necessidade tenha sido feita nas últimas conferências do tema.

Cabe destacar que as conferências são uma conquista histórica da sociedade civil, que ao longo dos últimos 12 anos tem se tornado cada vez mais participativas, efetivas e inovadoras, contemplando temáticas relacionadas aos direitos e demandas de grupos em situação de vulnerabilidade social.

Mesmo com importantes avanços na interlocução da sociedade com o governo, inclusive com a crescente realização das Conferências de participação popular como apontado no trabalho, observamos que, ainda muitas propostas aprovadas nestes fóruns de discussão não foram recepcionadas ou viraram programas e/ou políticas públicas e neste sentido há que enfrentar a necessidade de um esforço de síntese, com formulações abrangentes, para que o debate permita escolhas claras sobre as prioridades em termos de diretrizes para as políticas em âmbito nacional.

Portanto, aprimorar este canal de diálogo, aplicar e implementar as resoluções gerais das últimas conferências, tendo como meta de governo esse acúmulo do debate das proposituras tão rico do ponto de vista da política pública e de gestão inovadora é um desafio grande, pois tornar viável e possível sua aplicabilidade e reflexos na sociedade é enfrentar e alterar uma lógica do Estado herdado do sistema dominante vigente no Brasil.

Os formuladores de políticas devem fortalecer os canais de participação e instituições visando a implementação dos projetos estruturantes, com vontade política e visão estratégica, investindo em recursos humanos e materiais em um esforço conjunto do Estado em todos os níveis.

## **BIBLIOGRAFIA**

Brasil. Presidência da República. **Plano Plurianual**, Diário Oficial da União SSN16777042 2012/2015 –Publicado em 19 de janeiro de 2012.

Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **As Conferências Nacionais de Saúde**. Evolução e Perspectivas . Brasília 2009 CONASS, 2009.100 p. (CONASS Documenta; 18) ISBN Sistema de Saúde. I Conselho Nacional de Secretários de Saúde. II. As Conferências Nacionais de Saúde: Evolução e perspectivas. Obtido via de dados disponível, [www.conass.org.br/conassdocumenta/cd\\_18.pg.pdf](http://www.conass.org.br/conassdocumenta/cd_18.pg.pdf)

DADGNINO, Renato. **Planejamento Governamental e Democratização. Out. 2003, mimeo.FonteBloogosfero**

**DAGNINO, Renato**.Capacitação de Gestores Públicos: Uma Aproximação ao Problema sob a ótica da Administração Pública — Publicação- Revista Brasileira de Administração Política. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. VI,Primeiro de Abril de 2013

**Dagnino,Renato , Thomas, Ernan, Costa, Greiner e Gomes, Erasmo –Metodologia de Analise de Políticas Publicas** - Cap. III- 113 pg. Fonte – Bloogosfero.

**Livro Lula e Dilma -Organização-** Emir Sadder - 10 anos de Governos pós Neo Liberal - Ed. Boitempo, 2013

**Mateos, Simome Biehler**, Participação Popular: a construção da democracia participativa. Publicado na revista Desafios do Desenvolvimento do IPEA disponível no [:http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2493:catid=28&Itemid=23](http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2493:catid=28&Itemid=23)).

**Ministério do Meio Ambiente Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental Conferência Nacional do Meio Ambiente**.Vamos Cuidar da Brasil Conferencia Nacional de Meio Ambiente. Ações do MMA para as Deliberações da II CNMA Meio Ambiente.176 pg.Brasilia 2008..

**Ministério da Saúde- Conselho Nacional da saúde** -Relatorio14ª Conferência da Saúde – Série C.Projetos, Programas e Relatórios - Brasília - 2012

**O’ DONNEL, Guillermo**, Anotações Para uma Teoria de Estado – PDF . 39 pg.-fonte Bloogosfero

**Plano Nacional de Primeira Infância** - Rede Nacional da Primeira Infância – Brasília dezembro de 2010.

**Pires, Marcelo Mendonça**, Conferências Nacionais Uma Invenção Brasileira que deu certo. Carta Capital . Obtido via base de dados disponível:  
[cartamaior.com.br/?/Editora/Politica/Conferencias-Nacionais-uma-invencao-brasileira-que-deu-certo/4/3228](http://cartamaior.com.br/?/Editora/Politica/Conferencias-Nacionais-uma-invencao-brasileira-que-deu-certo/4/3228) - 22/11/2014

POMAR, Wladimir. **Brasil, Crise internacional e Projetos de Sociedade-Fundamentação Perseu Abramo – 2013**

Subcomissão de Revisão do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil  
**- Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador - Segunda Edição (2011 - 2015)**

Waissblut, Mario-[A insularidade na gestão pública latino-americana](#). Traduzido do original: **La insularidad em la gestión pública latinoamericana. Revista del CLAD Reforma y Democracia**  
Caracas, n.27, oct. 2003. Fonte Blogogosfero