

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: CONSELHOS GESTORES E CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS - DIÁLOGOS E REFLEXÕES

PARTICIPATORY INSTITUTIONS: MANAGEMENT COUNCILS AND PUBLIC POLICY CONFERENCES - DIALOGUES AND REFLECTIONS

Everton Henrique Faria¹

¹ Universidade Estadual do Paraná (UNEPAR)/Campus Paranaíba, Departamento de Geografia, Brasil, E-mail: etohfaria@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7500-0820>

ARTICLE INFO

Article history:

Received 2020-10-20

Accepted 2020-12-12

Available online 2020-12-12

Palavras-chave: Instituições Participativas. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Conferências de Políticas Públicas. Participação.

Keywords: Participatory Institutions. Public Policy Management Councils. Public Policy Conferences. Participation.

RESUMO. *A Constituição Federal Brasileira de 1988, ao assegurar, dentre os seus princípios e diretrizes, “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204), certamente instituiu uma nova prática a ser implementada dentro da gestão pública que, por sua vez, transcendia as até então vigentes percepção e experiência de uma forma organizativa do Estado altamente centralizadora e avessa a formas alternativas, complexas e modernas de participação da sociedade civil brasileira. Neste sentido, este trabalho possibilita uma reflexão acerca da historicidade e importância das Instituições Participativas (IPs) para a democracia brasileira, especificamente a respeito dos Conselhos Gestores e Conferências de Políticas Públicas, refletindo sobre como estas instituições são capazes de estabelecer novos elos entre os diferentes atores presentes tanto na esfera pública quanto privada, mediante as relações de poder existentes no cenário político institucional. Em síntese, percebe-se que as IPs no Brasil tornaram-se importantes instrumentos de representação e participação para o fortalecimento da democracia, sobretudo, para a nova gestão pública, em que a gestão democrática consiste em um dos principais princípios, resultando, por sua vez, em discussões acerca de como estas instituições têm invertido a lógica centralizadora da gestão pública e implementado novos canais de diálogos entre o governo, as instituições sociais e a sociedade. Como metodologia foram utilizadas técnicas de pesquisa qualitativas como análises de produção bibliográfica e documental.*

ABSTRACT. *The Brazilian Federal Constitution of 1988, by ensuring, among its principles and guidelines, “the participation of the population through representative organizations in the formulation of policies and the control of actions at all levels” (Art. 204), certainly instituted a new practice to be implemented within public management which, in turn, transcended the perception and experience of a highly centralizing state organization and averse to alternative, complex and modern forms of participation by Brazilian civil society. In this sense, this work allows for a reflection on the historicity and importance of Participatory Institutions (IPs) for Brazilian democracy, specifically with regard to Management Councils and Public Policy Conferences, reflecting on how these institutions are capable of establishing new links between the different actors present in both the public and private spheres, through the power relations existing in the institutional political scenario. In summary, it can be seen that the IPs in Brazil have become important instruments of representation and participation for the strengthening of democracy, especially for the new public management, in which democratic management is one of the main principles, resulting, in turn, in discussions on how these institutions have reversed the centralising logic of public management and implemented new channels of dialogue between the government, social institutions and society. Qualitative research techniques have been used as a methodology for bibliographic and documental production analyses.*

1. Introdução¹

As transformações nas estruturas de governo têm sido uma constante nas últimas décadas. E, não obstante, na primeira década do século XXI a gestão pública ganhou novas demandas ao intensificar, no cenário político institucional, a descentralização administrativa por meio da divisão do poder com a sociedade.

O movimento proporcionado pelos atores sociopolíticos ao longo dos anos de 1970 e 1980, resultaram em mudanças substanciais nas estruturas socioestatais, tais como: a descentralização político-administrativa, a implementação da gestão democrática, o fomento de políticas públicas e de controle social em um sistema de articulação entre Estado e sociedade em um regime democrático pautado no federalismo político, conservando a autonomia dos estados federados e dos municípios, porém atribuindo a eles responsabilidades antes centradas na união.

Tais mudanças ganharam folego ao longo dos anos de 1990 com a implementação das Instituições Participativas (IPs), que traduziram diversos anseios e lutas de populares nas décadas anteriores, vislumbrando a possibilidade de estabelecer mecanismos de participação institucionais que de um lado, se faria presente nas tomadas de decisões governamentais e, de outro, poderia resguardar os diálogos com as bases que sustentariam seus representantes nestes espaços participativos.

Organismos expressivos do processo de redemocratização, as IPs trouxeram para o campo político não apenas novas formas de participação das relações da sociedade civil com o Estado, como novas formas de participação entre os atores que já se encontravam na cena pública em busca da participação social nas tomadas de decisão governamental. “O ideário participativo adquiriu novo perfil no contexto da transição e, mais especificamente, da Constituinte: a participação, outrora popular, tornou-se cidadã” (LAVALLE, 2011, p. 34).

As IPs, em sentido amplo podem ser compreendidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p.45), as quais são criadas por atos normativos governamentais “que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência” (CORTES, 2011, p. 137). Pode-se entender que o objetivo principal que ampara o surgimento e o funcionamento da maioria das IPs está no princípio de “melhorar a qualidade dos serviços

¹ Trabalho apresentado na XVIII Semana de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Unesp FCLAr e integra a pesquisa de doutoramento finalizada.

públicos prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente, por meio de terceirização” (WAMPLER, 2011, p.43).

Pires e Vaz (2010, p.15) também partilham da ideia de que o conceito de instituição participativa deva ser abrangente permitindo conceber e analisar conjuntamente os diferentes processos institucionais por meio do qual cidadãos interferem nas decisões, implementação e monitoramento de políticas públicas.

Neste amplo espaço de reflexão e pesquisa, o debate acerca dessas novas instituições de participação desencadeou esforços substanciais de pesquisadores em prol do entendimento de como as IPs seriam capazes de mensurar a qualidade da recém reestabelecida democracia, “tornando-se um critério para a comparação e a avaliação das democracias contemporâneas” (ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2017, p.1). Segundo a literatura especializada, as IPs aprofundariam a democracia ao fazer da tomada de decisão um processo mais público e inclusivo, aumentando sua legitimidade impactando positivamente os resultados das políticas públicas ao aproximar a tomada de decisões daqueles que são por elas afetados (*idem*).

Estudos como de Avritzer (2008), Lavallo (2011), Cortes (2011), buscam elencar o formato das IPs no Brasil de acordo com as formas de participação que elas proporcionam aos cidadãos e a inferência das mesmas no cenário político institucional demonstrando a pluralidade que compõe esses espaços em todos os seus níveis de composição, seja no ato da participação em si ou da sua institucionalidade política.

Ao debater sobre as instituições participativas e o desenho institucional mediante o cenário democrático, Avritzer (2008) aponta que há no Brasil ao menos três ondas de IPs e que seus desenhos podem assim ser expressos: (i) os orçamentos participativos (OPs); (ii) os conselhos e conferências e demais formas de participação, como os Planos Diretores e Planos Plurianuais (PPAs); e (iii) as demais IPs, cujos os efeitos podem ser avaliados se partindo de definições conceituais e metodológicas comuns.

Quando analisados, de forma detalhada, os três tipos de arranjos participativos, pode-se diferenciá-los a partir de três variáveis: a iniciativa na proposição do desenho, a organização da sociedade civil na área em questão e a vontade política do governo em implementar a participação. Não obstante, [...] “é possível notar que as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo” e as suas principais variações [...] “estão relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos” (AVRITZER, 2008, 46/47).

Na mesma perspectiva, Avritzer (2008) evidencia três formas pelas quais cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de decisão política. A primeira refere-se a participação de baixo para cima, a qual permite que o participante se integre e faça intervenções no formato das políticas diretamente, como é o caso dos Orçamentos

Participativos. A outra forma diz respeito de como as IPs podem se constituir através de um processo de partilha do poder entre os atores estatais e atores da sociedade civil que participam simultaneamente dos processos de tomada de decisão, são exemplos desse formato de IPs os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e as Conferências de Políticas Públicas.

Por fim, o terceiro formato refere-se a momentos em que ocorre a ratificação pública, sendo que neste formato os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente, como acontece, por exemplo, nas Audiências Públicas, nos Planos Diretores Municipais. Em linhas gerais, o autor pontua que os desenhos institucionais das experiências participativas podem ser do tipo de baixo para cima, de partilha de poder e de ratificação.

Em trabalho realizado sobre a presença das IPs nos municípios brasileiros, Cortes (2011), designa a existência de uma pluralidade de possíveis mecanismos ou canais institucionais que podem ser agrupados a partir de certos elementos e critérios que dão origem a quatro grandes grupos de IPs, (1) mecanismos de participação individual; (2) processos conferencistas; (3) orçamentos participativos; (4) conselhos de políticas públicas e de direitos.

Os desenhos de agrupamento das IPs nos três casos acarretam em critérios "diferentes" para a classificação das formas de participação, sendo que em todas as metodologias o vértice de encontro está 1º) no reconhecimento das pluralidades das IPs; e 2º) nas possibilidades investigativas que sua institucionalidade expressa para a compreensão dos arranjos políticos existentes na democracia brasileira.

Não obstante, as IPs ocupam papel de destaque no sistema democrático brasileiro, uma vez que a oportunidade criada por elas está na capacidade "de forjar novos elos entre atores diversos, como os cidadãos "comuns", os funcionários públicos, as lideranças comunitárias, os dirigentes sindicais e os prestadores de serviços" (WAMPLER, 2011, p.49).

As capacidades das IPs extrapolam a potencialidade de institucionalizar novas formas de participação e representação, elas permitem que novas relações sejam criadas e fortalecidas entre os atores sociopolíticos que integram a arena política, consolidam-se como espaços que aglomeram diversos mecanismos de participação e negociação no processo de tomadas de decisão no processo de políticas públicas possibilitando debates e reflexões acerca dos mais variados temas que integram as organizações da sociedade civil e da comunidade, o que pode aprimorar o processo de tomada de decisões governamentais e aumentar consideravelmente as chances de incorporar demandas da sociedade nas agendas governamentais.

Vale ressaltar que este processo coloca em evidência os modelos de *gestão técnica* incorporado culturalmente no Estado brasileiro, no qual as decisões são tomadas de cima para baixo, e a *gestão descentralizada* - que vem sendo incorporada as práticas de gestão

pública nos três níveis de governo desde a Constituinte e é intensificada como modelo de gestão a partir dos anos 2000 com o Governo Lula -; as decisões são tomadas considerando o envolvimento dos atores sociais e as demandas existentes no âmbito da sociedade a fim de buscarem soluções coletivas para os problemas existentes.

Desta forma, os modelos de gestão democrática que consideram a participação preveem um processo de compartilhamento de informações e discussões coletivas, afastando-se dos modelos de gestão pública que preconizam a tomada de decisão por parte de uma equipe técnica de gestores (SANTOS; GUGLIANO, 2015) reforçando a premissa que a interferência estatal, que por meio das IPs, fomenta espaços de participação para representantes da sociedade civil produzindo lideranças sociais que são focos de informação sobre bens e serviços públicos e de difusão de confiança nas instituições públicas levando a ampliação do acesso da sociedade aos bens e serviços ofertados (CORTES, 2011).

A perspectiva, nesta direção, centra-se na ideia de que por meio de processos participativos abre-se a possibilidade de uma maior inclusão da sociedade nos processos decisórios, e que o pressuposto de que os atores sociais possuem capacidade de propor soluções para demandas e problemas locais, influenciam positivamente na gestão do público (SANTOS; GUGLIANO, 2015).

Em mapeamento realizado por Avritzer (2011) sobre o debate a respeito da qualidade da democracia e a questão da efetividade, o autor ressalta a importância dos estudos realizados até então para a compreensão das IPs pós Constituição Federal de 1988. Na perspectiva de realizar uma avaliação sobre estes estudos, Avritzer os diferencia em dois tipos, no qual o primeiro tem como objetivo examinar a ampliação das formas de deliberação pública demonstrando os seus elementos deliberativos ou colocando o problema da efetividade. Neste primeiro tipo,

“os estudos tiveram o papel de consolidar a literatura sobre participação e deliberação chamando a atenção para o enorme crescimento das formas de participação no Brasil nos últimos 15 anos, e sua segmentação em um conjunto bastante grande de instituições. Alguns deles caminharam na direção da comparação entre tipos de IPs, ainda que este primeiro momento tenha sido mais fortemente marcado pelos estudos de caso ou uma literatura que propôs marcos ligeiramente diferentes, tal como foi o caso da concepção de espaços de interação entre estado e sociedade (AVRITZER, 2011, p.17)”.

No que se refere ao segundo tipo, os estudos buscaram tratar dos problemas ou déficits deliberativos destas instituições, nos quais os trabalhos colocaram em questão o próprio argumento da forma deliberativa destas instituições ou “uma literatura que propôs marcos ligeiramente diferentes, tal como foi o caso da concepção de espaços de interação entre estado e sociedade” (idem).

De tal forma, o autor ressalta, ainda, que todas estas literaturas evidenciaram uma questão importante para os debates sobre efetividade através da percepção de que a participação deliberativa envolve ao menos dois momentos: 1º) de discussão e deliberação

no interior de instituições como conselhos e OPs, em geral fortemente deliberativo envolvendo atores da sociedade civil e atores estatais e; 2º) que envolve mais fortemente atores estatais, isto é, o processo de implementação destas decisões pelo estado.

Se a existência de pluralidade é um dos principais fatores para as novas formas de participação, um dos princípios para a sua efetividade no âmbito da participação “está a instauração de espaços de copresença e a coexistência de distintas temporalidades”, já que as IP’s possuem a característica de se alimentar de processos não institucionais, o que acarreta por diversas vezes, em uma relação que pode ser notada, por exemplo, “na construção de contrapoderes e instâncias informais de desconfiança em relação ao próprio governo que implementa os mecanismos participativos” (CAMPOS, 2011, p.55).

No entanto, é fundamental a compreensão nos estudos das IPs, que as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo e as principais variações relacionam-se ao “contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos” (AVRITZER, 2008, p.47).

O reconhecimento da pluralidade das IPs no âmbito da envergadura científica nos remonta as estruturas formais criadas pelo Estado para o exercício da participação, contudo, mesmo com a institucionalidade da participação por meio das IPs, ainda existe um prisma de possibilidades ao se pensar a participação como uma articuladora no fomento das políticas públicas no Brasil, haja vista que nas últimas décadas políticas que até então estavam sendo tratadas no âmbito da setorialidade passaram a integrar as agendas governamentais, especialmente do governo federal, sendo estruturadas com elementos essenciais para uma política pública com recursos orçamentários, estruturas físicas mínimas para execução da política, política de recursos humanos e planejamento das ações a serem executadas.

A existência desse processo no âmbito da união reflete significativamente nos estados e municípios, uma vez que o pacto federativo atrela ações conjuntas dos três entes visando a construção de políticas *intergovernamentais* e *intersectoriais* em que cada membro assume responsabilidades específicas pela implementação de uma dada política. Tal medida, pode ser observada, por exemplo, no repasse de recursos financeiros da união para os estados e municípios e/ou dos estados para os municípios, os quais devem estar organizados conforme as normativas existentes para a área abrangente pela política pública, sendo requisitos mínimos a existência de planos, fundos e conselhos.

A nova estrutura política-administrativa consolidou-se como uma das principais diretrizes a serem seguidas no movimento de democratização visando o rompimento com as práticas tradicionais centralizadores que sempre limitaram o fomento de mecanismo de participação, representação e controle social que não se enquadrassem nos moldes do Estado até então vigente.

Nesse movimento a participação da sociedade civil e de populares foram fundamentais para a solidificação de espaços de participação, uma vez que ao trazerem o debate para a implementação de políticas públicas na nova perspectiva de governo que se formava a partir de 2003 com o Governo Lula, as estruturas estatais asseguram a presença das IPs nas tomadas de decisão dos gestores públicos garantindo mecanismos legais para a solidificação de sua institucionalidade, como foi o caso da Assistência Social, com os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e as Conferências de Políticas Públicas e a inserção destas IPs no processo de elaboração e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Neste caso, há que se lembrar que foi na IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em Brasília que foi deliberado a construção e a deliberação do SUAS com o intuito de normatizar as atribuições de cada esfera de governo e estabelecer uma rede de atendimento para a efetivação da Assistência Social como política pública, materializando as diretrizes contidas na Constituição Federal e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em todos os níveis federativos, união, estados e municípios.

Por outro lado, políticas que não gozavam de segurança legal mais específicas e que eram tratadas na generalidade dos princípios e artigos constitucionais passaram a contar com maiores estruturas envolvendo a intersectorialidade de outras políticas públicas, como é o caso da Políticas para o Idoso, para Pessoas com Deficiência, de Promoção e Igualdade Racial e da Mulher, com a criação de órgãos públicos específicos responsáveis por essas áreas como as Secretarias Nacionais dotadas de orçamento e recursos humanos e, na fomentação de espaços de participação, como a criação de Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPPs) e as Conferências de Políticas Públicas (CPPs) que entram em cena para adensarem a fomentação de estratégias de ação para essas populações consideradas minorias pela historicidade de abandono por parte do Estado, consolidando as Leis específicas já existentes como o Estatuto do Idoso ou promovendo um espaço de articulação entre governo e sociedade para a aprovação destas, como o Estatuto da Igualdade Racial e o Estatuto da Pessoa com Deficiência².

Outras áreas de políticas públicas que mesmo já sendo instituídas legalmente anteriormente, se estruturaram como tal após 2003 e deram espaços para a implementação das IPs oportunizando a participação social na fomentação de políticas, como foi o caso das políticas públicas urbanas, do esporte e lazer, de habitação e interesse social entre outras, que passaram a implementar ou fortalecer os CGPPs e as CPPs nos três níveis de governos de forma contínua e sistemática.

A ampliação das IPs substancialmente resultou em vários trabalhos que podem ser ilustrados em gerações (SILVA, 2011, p.233/234), nas quais em um primeiro momento, ao

² **Estatuto do Idoso:** Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003; **Estatuto da Igualdade Racial:** Lei Federal nº 12.288, de 20 de Julho de 2010; **Estatuto da Pessoa com Deficiência:** Lei Federal 13.146, de 6 de Julho de 2015.

longo da década de 1990 e início dos anos 2000, a literatura teve a preocupação em defender as IPs enquanto instrumentos para o alcance de determinados objetivos político-normativos implícitos ao processo de democratização brasileiro. Já a segunda geração, emergiu em meados dos anos 2000 a partir do suporte empírico propiciado pela primeira geração. Essa geração resultou em estudos críticos sobre as experiências participativas, os quais mantiveram o enfoque das análises nos significativos descompassos existentes entre os objetivos político-normativos democratizantes que alimentavam o ideário participacionista e as suas expressões empíricas. Ou seja, mantiveram foco na compreensão dos objetivos estabelecidos no âmbito da política das próprias instituições, no seu conjunto de ideias e nas práticas utilizadas mediante o campo de atuação. A terceira fase dos estudos em vigência, muda o foco do debate das duas gerações anteriores centrados na defesa ou na crítica da própria existência das IPs, e redireciona os estudos para a análise dos processos e resultados produzidos frente aos diferentes processos de políticas públicas.

Em outras palavras, conforme Almeida (2017, p.649),

“[...] é possível perceber que a exaltação presente nos estudos iniciais no que tange à sua inovação e aos potenciais democratizantes da relação Estado e sociedade vem dando lugar a análises críticas e, muitas vezes, céticas sobre o funcionamento das instituições participativas”.

Deste modo, o novo momento de estudos sobre as IPs coloca o foco atual da pesquisa no cenário nacional na avaliação da efetividade da deliberação nas instituições participativas a partir de seus resultados (AVRITZER, 2011). Na última década, os estudos foram ampliados saindo dos estudos de caso locais e das dinâmicas internas das instituições participativas e passaram a conviver cada vez mais com estudos comparativos, que ampliaram o olhar para outras esferas federativas e também com estudos interessados em refinar instrumentais analíticos (ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2017).

A dimensão do processo de avaliação das políticas públicas reafirma a ideia que para um Estado eficiente com gestões públicas eficazes far-se-á necessário mecanismos de monitoramento, avaliação e controle social que extrapolem o âmbito jurídico e atinja personagens em todas as dimensões da vida em coletividade, pois para o sucesso de uma política pública a participação no processo de decisão, implementação, monitoramento e avaliação é uma das variáveis fundamentais para o alcance dos objetivos propostos.

Neste sentido, as novas relações e dinâmicas proporcionadas pelas IPs (Conselhos Gestores, Conferências, Audiências Públicas, Orçamentos Participativos) no ciclo de políticas públicas, requer após quase 30 anos, estudos que possibilitem verificar a efetividade das IPs mediante os processos desencadeados pelas diversas políticas públicas, pois ao alcançarem a meia idade “um balanço crítico do atual quadro da gestão participativa no país pode auxiliar nas reflexões sobre os caminhos a serem seguidos (PIRES, 2014, p.86)”.

Pires (2014), ao tratar sobre a conjuntura político-social das instituições participativas nas últimas décadas evidencia que “[...] apesar das conquistas observadas, questionamentos sobre a efetividade das instituições participativas persistem e desafios se interpõem à sua ampliação” e que tais desafios só se apresentam em “[...] função do avanço histórico alcançado pelo fenômeno, mas que atualmente impõem limites ao crescimento e continuidade do processo de democratização da gestão pública pela via da participação social” (PIRES, 2014, p.186).

O autor destaca, três desafios para a “crise de meia-idade”³ das instituições participativas no Brasil. Primeiro, a **cobertura insuficiente das áreas de atuação do Estado**. Mesmo com a ampla disseminação das instituições participativas, algumas áreas de atuação do Estado ainda permanecem pouco ou nada abertas às interações com atores sociais, acarretando em um processo desuniforme e não articulado quando pensada a visibilidade conquistada no panorama político-administrativo. Ou seja, a disseminação e a incorporação de canais de participação ocorrem de modo desuniforme no tocante às áreas de políticas públicas.

O segundo desafio, refere-se a **desarticulação entre as Instituições Participativas existentes**. A ausência de mecanismos ou processos de articulação entre as instâncias de participação existentes, agravam os problemas existentes, já que na atualidade observa-se pouca ou nenhuma articulação entre conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas. As informações produzidas em cada um desses processos raramente transbordam para os demais, o que acarreta em descompassos produzindo decisões contraditórias ou precariamente informadas.

Por fim, a **qualidade heterogênea da operação dos processos participativos** é o terceiro desafio posto para a efetividade das IPs. A forte heterogeneidade na qualidade do funcionamento dos processos participativos existentes e a criação de instituições participativas, em muitos casos, sem a provisão de condições básicas (administrativas, legais e financeiras) para seu bom funcionamento levam a precarização da participação e, conseqüentemente, a falta de efetividade.

Não obstante, os desafios postos são adensados considerando os **problemas relativos à inclusão e representação nas instituições participativas**, que podem ser expressos 1) nas dificuldades de acesso aos espaços de participação e às dinâmicas de representação de interesses no seu interior, as quais “não necessariamente têm acompanhado os processos de complexificação da constituição de atores sociais e das suas formas de contemporâneas de mobilização e atuação”. 2) No descolamento entre as práticas atuais de mobilização e militância social e o funcionamento interno dos espaços

³ O autor descreve a “crise de meia idade” como um período de estresse e autoquestionamento, a partir das conquistas e frustrações com as experiências vividas pelas IPs.

institucionalizados de participação, que vêm sendo questionados pelas novas formas de participação proporcionadas pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) que são pouco utilizadas por estes espaços que recorrem frequentemente a padrões hierárquicos e burocráticos de funcionamento (PIRES, 2014, 190/191).

Mediante a essas prerrogativas, a análise dos resultados produzidos pelas IPs, torna-se uma condicionante não apenas para o aprimoramento das políticas públicas, como para buscar a partir das conquistas e frustrações com as experiências vividas, um balanço crítico do atual quadro da gestão participativa no país auxiliando nas reflexões sobre os caminhos a serem seguidos. O cenário de crise política em que se encontra o Brasil, após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, há muitas dúvidas a respeito da sobrevivência ou resistência das instituições participativas, já que o cenário político nacional parece apontar para a retração das oportunidades de participação institucional (PIRES, 2014; ALMEIDA, 2017).

2. Articulação entre as Instituições Participativas: Conselhos e Conferências de Políticas Públicas

No tocante das relações estabelecida entre as IPs que geram processos de desarticulação no campo de ação (PIRES, 2014), é relevante colocar em debate a forte relação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e das Conferências de Políticas Públicas para o fomento de deliberações que sistematizem mecanismos participacionistas interligados capazes de influenciarem as tomadas de decisão na esfera pública considerando não apenas o poder executivo como o poder legislativo.

O processo organizativo e processual em que os conselhos gestores e as conferências estão intrínsecos denotam a importância da articulação entre as instituições participativas frente as tomadas de decisão que requerem o fortalecimento da participação para conseguirem implementar assuntos a serem discutidos nas agendas governamentais.

A pluralidade e a capacidade de aglutinar personagens distintos em seus espaços evidenciam a complexidade das relações existentes, não apenas de forma endógena – configuração organizativa, processual e causal; como também de forma exógena – por estarem atreladas as estruturas públicas que, por sua vez, se tornam complexas pela heterogeneidade institucional e administrativa que as compõe e, ainda, por serem compostas por instituições presentes na sociedade civil cujos os interesses são difusos e que se complexificam quando colocados em diálogo e negociação, tendo como referência o coletivo.

O campo de atuação política é arenoso, escorregadio e, sobretudo, meticuloso, pois a miscigenação de personagens que representam interesses de suas bases exige que estes estejam sempre focados em todos os aspectos e pormenores daquilo que estão fazendo, com o intuito de não cometer erros e de se chegar a um resultado satisfatório diante dos diálogos

e negociações estabelecidas. Ou seja, o campo de atuação exige esforços dos personagens para resolver os seus interesses opostos em um sistema em que as demandas se constituem na maioria das vezes como contraditórias, movendo-se em direção de um acordo. Acordos que para serem formados necessitam de concessões para que novas alternativas sejam pactuadas de forma a oferecer maiores benefícios mútuos aos interessados (FREITAS, 1994).

Outro aspecto a ser considerado, é que as instituições participativas são peculiares em relação ao seu formato, função, desenho institucional características dos participantes e dos resultados almejados (HOUTZAGER, LAVALLE, ACHARYA, 2004), pluralizam o campo de atuação política e tornam estes espaços mais disputados no que tange os interesses em pauta e, de certo modo, abrem as administrações governamentais centralizadoras para a incorporação de novas práticas de gestão que incluem a participação social.

Segundo Petinelli (2015), o pacto federativo que propiciou o compartilhamento e a transferência de competências entre os membros federativos, o mercado e a sociedade civil, aliados à proliferação de interfaces de participação social, trouxeram implicações para o processo de políticas, pois as instituições participativas alargaram o leque de atores envolvidos direta e indiretamente nesse processo, pluralizando os espaços e os tornando mais democrático e inclusivo.

“A ampliação da participação em densidade e diversidade tornou o processo de políticas mais disputado e mais conflitivo em diversas áreas, aumentando, conseqüentemente, os custos de coordenação e de tomada de decisão para os atores estatais (PETINELLI, 2015, p.643)”.

As tomadas de decisões, o controle social, a *accountability* e a transparência pública que vêm tomando parte das agendas governamentais nas últimas décadas, elencam as IPs como organizações articuladoras entre a sociedade e o poder público visando o cumprimento da função social do Estado de atendimento dos interesses públicos e das demandas coletivas.

Ao pensar as IPs como mecanismos de articulação a dimensão para a essa definição conceitual está na capacidade que elas possuem de interligar instituições distintas em um mesmo espaço e de catalisarem forças políticas de diferentes magnitudes dentro da sociedade. Por outro lado, tornam-se o ponto de contato do poder público com a sociedade por vias institucionais desenvolvendo ações que aprimoram as políticas públicas (PIRES, VAZ, 2011; PIRES, 2014; WAMPLER, 2011), fortalecendo pela participação e representação o controle social (TATAGIBA, 2005; LÜCHMANN, 2009), no qual a participação é tratada como uma ferramenta da democracia (CARLOS E ZORZAL, 2017)

Destarte, pensar em um sistema articulado não é tão fácil quando se trata de unir governo e sociedade em um mesmo espaço de atuação, principalmente quando estes espaços são controlados por políticos arraigados na tradição paternalista e patrimonialista. Pensar estes espaços simultaneamente como produtores e receptores de demandas sociais significa estabelecer uma cadeia de causa e causalidade entre as relações instituídas dentro destes ambientes e arenas constitucionais de poder. Deste modo, os sistemas hierarquizados

de poder são oriundos da organização administrativa – Federal, Estadual e Municipal – e existem tanto nos órgãos governamentais quanto na sociedade civil.

Se articulação pressupõe a interligação de instituições e personagens difusos em espaços complexos, a falta da mesma acarreta em problemáticas que cerceiam o aperfeiçoamento da gestão democrática e levam a descompassos de ações que fragmentam o alcance dos objetivos que integram a pauta política esvaziando, por diversas vezes, o repertório das lutas travadas nas bases sociais e expressas pela participação social via instituições participativas.

De um lado, há historicamente quase 180 anos de um poder público que prioriza agendas que aglutinam interesses do mercado, dando ênfase para as políticas de desenvolvimento econômico e que se distanciam das bases de reivindicações sociais presentes nas instituições da sociedade civil. Em que o poder executivo lacera a pauta do poder legislativo, com acordos que se distanciam de interesses da comunidade e se aproximam de interesses privados.

Por outro lado, nas últimas décadas têm ocorrido tentativas de incorporação de novas práticas de formulação de agendas governamentais, em que a sociedade adentra nesse processo, principalmente por meio das IPs, e passa a ocupar posições de destaque na fomentação de agendas governamentais mesmo que as decisões tomadas não apresentem caráter vinculante (PROGREBINSCHI, SANTOS, 2011) junto ao executivo e legislativo.

A articulação entre o poder executivo e legislativo suscita debates já estabelecidos anteriormente na literatura especializada⁴ sobre as relações entre esses poderes e a determinação de uma agenda pública que integram um mesmo sistema e que interagem de forma direta, podendo experimentar tanto o conflito quanto a cooperação dependendo da ocasião (DINIZ, 2005).

E neste vértice das relações estatais, antes dominadas pelas interações entre o executivo e legislativo, que se incorporam as instituições participativas como mecanismo de articulação no processo de tomada de decisão e fomento de políticas públicas. Adentram ao cenário político com experiências múltiplas de participação social envolvendo experiências como as do Orçamento Participativo, Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Conferências de Políticas Públicas e as Audiências Públicas, se disseminando por todo o território nacional, com características distintas umas das outras (AVRITZER, 2008), com finalidades que visam impactar as agendas governamentais em um cenário político com exigências cada vez mais complexas para ser governado.

⁴ Para uma discussão mais aprimorada das relações entre Legislativo e Executivo e da conduta dos partidos nessa importante arena ver a obra de FIGUEIREDO e LIMONGI (1999) - *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*.

Na mesma direção, no campo da teoria democrática as várias concepções de participação política enfatizam diferentes aspectos referentes ao envolvimento dos cidadãos com a política, bem como da relação entre Estado e a Sociedade. Nos quais, a participação política efetivada por instituições tem possibilitado processos diferenciados de mobilização social relacionados ao ato de governar, em que a ação é coordenada pelo Estado (CUNHA e ZANETTI (2016, p.03).

Essas “novas instituições participativas” (Avritzer, 2008; Pires e Vaz, 2010), criadas a partir da Constituição de 1988 e inseridas institucionalmente no cenário político, vão além dos mecanismos de participação direta, tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, elas denotam um processo de inovação democrática (Gurza Lavalle, Isunza Vera, 2010), que resultam em processos participativos, deliberativos, normativos e representativos, nos quais as demandas sociais e os resultados propiciadas por essas instituições impactam no processo de descentralização de poder, de controle social e na articulação institucional entre Estado e Sociedade.

Por fim, como mecanismos fundamentais no processo de participação social, os Conselhos Gestores e as Conferências de Políticas Públicas, possuem intrínseca relação no fomento de matérias junto ao poder público e, por este motivo, os mesmos apresentam especificidades que precisam ser analisadas não em sua generalidade, mas de acordo com a realidade em que estão inseridos.

Considerações Finais

A ausência de mecanismos ou processos de articulação entre as instâncias de participação existentes agravam os problemas que cerceiam a funcionalidade e a efetividade das IPs resultando em descompassos, podendo produzir decisões contraditórias ou precariamente informadas.

Por este motivo, é no movimento entre as atribuições conselhistas e as agendas governamentais que estão as conferências como mecanismos de articulação participativa capazes de impactar e influenciar nas tomadas de decisões tanto dos conselhos gestores, frente as suas atribuições, quanto do poder público, diante dos planejamentos governamentais.

As peculiaridades das IPs, neste sentido, traduzem a necessidade da realização de estudos que reflitam as suas capacidades de inserção de pautas nas agendas governamentais, assim como a importância dos processos de interação que elas produzem entre o Estado e a Sociedade no fomento, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Conforme demonstrado, os Conselhos e as Conferências de Políticas Públicas são instituições essenciais para a gestão democrática e após inaugurarem novos mecanismos de

participação e representação nos anos 1990 no cenário político institucional brasileiro demandam reflexões para se entender quais os caminhos a serem percorridos por elas mediante a conjuntura política nacional.

Longe de findar o debate, buscou-se apresentar as principais reflexões acerca das Instituições Participativas no Brasil, bem como demonstrar a necessidade de se estender o campo de debate englobando as áreas de políticas públicas considerando os processos de articulação entre as IPs e o poder público. Ou seja, evidencia a necessidade de se pensar a efetividade dos conselhos gestores de políticas e das conferências em uma relação sistêmica com o poder público (executivo e legislativo), compreendendo desde as relações sociopolíticas estabelecidas até a análise de como as deliberações conselhistas e conferenciais estão sendo traduzidas em agendas governamentais nos três níveis de governo (União, Estados e Municípios).

Referências

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. **Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil**. Rev. Opinião Pública, Campinas, v. 22, n. 2, p. 250-285, Aug. 2016.

ALMEIDA, D. C. R. **Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social**. Soc. Estado. Brasília, v. 32, n.3, p.649-680, Dec. 2017.

AVRITZER, L. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate**. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Vol. 7. Org. Roberto Rocha Pires: Ipea, 2011. p. 124-35.

_____. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Rev. Opinião Pública, CESOP,

CAMPOS, A. G. **Participação e Representações não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas**. In: PIRES, R. R. C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, v.7.

CORTES, S. V. **As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros**. In: PIRES, R. R. C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

CUNHA, E. S. M.; ZANETTI, D. G. **Participação e influência na agenda governamental: o caso da assistência social**. AT - Participação Política. ABCP_2016.

DINIZ, S. **Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial**. Rev. Dados [online]. 2005, vol.48, n.2, pp.333-369.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.

FREITAS, Maria Ester de. **Organização: um espaço de negociação**. Rev. adm. empresa. [online]. 1994, vol.34, n.5 pp.13-20.

GURZA LAVALLE, A. **Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa.** In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.* Brasília: Ipea, 2011, v.7.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; ACHARYA, A. **Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo.** In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.* São Paulo: Editora 34, 2004.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. **Precisiones conceptuales para el debate ontemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación.** In: GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. (orgs.). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social.* México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2010.

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, 390p.

PETINELLI, V. **As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010).** Rev. Opinião Pública, Jun 2011, vol.17, no.1, p.228-250. ISSN 0104-6276.

PIRES, R. C. e VAZ, Alexander Cambraia N. **Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal.** Rev. Lua Nova, 2014, n. 93, pp 61-91.

PIRES, R. R. C. **Da sociedade para o Estado: desafios da participação no Brasil.** In: MARX, V. (Org.) *Democracia participativa, sociedade civil e território.* Porto Alegre: UFRGS; Cegov, 2014.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. **Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional.** Rev. Dados, Set 2011, vol.54, no.3, p.259-305. ISSN 0011-5258.

SANTOS, P. R.; GUGLIANO, A. A. **Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.** Rev. Sociol. Polit., v. 23, n. 56, p. 3-19, 2015.

SANTOS, P. R. **Inovações participativas, diálogo social e construção de consensos.** Rev. Adm. Pública, Jun 2016, vol.50, no.3, p.501-511. ISSN 0034-7612.

TATAGIBA, L. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate.** Rev. Sociologia Política, v.25, p.209-213, 2005.

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.

ZORZAL, G.; CARLOS, E. **Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação.** Rev. Sociol. Polit. Curitiba, v. 25, n.64, p.23-46, Dec. 2017.