

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E EVOLUÇÃO NAS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS*

1 APRESENTAÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreram, de forma acentuada, mudanças nas formas de interação do Estado com a sociedade brasileira. Entre tais mudanças, merece destaque o processo de constituição, disseminação e operação de instituições participativas – formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2009). Instituições como conselhos gestores de políticas públicas, conferências, participação cidadã na definição do orçamento público, entre outros, nos três níveis de governo, permitem a incorporação de uma dimensão até então ausente da democracia representativa: processos deliberativos que transcendem os momentos eleitorais e propiciam alternativas de inclusão dos interesses dos grupos organizados no cotidiano da esfera política, fomentando, ao mesmo tempo, a organização política destes grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade.¹

Essas formas de participação política são consideradas instituições por envolverem conjuntos de normas e procedimentos que estruturam a ação social e política (POWELL e DIMAGGIO, 1991; HELMKE e LEVITSKI, 2006), tal como instituições políticas mais tradicionais (eleições, casas legislativas etc.). Além disso, instituições participativas, por meio de suas instâncias representativas – formalmente organizadas e vinculadas a estruturas do Estado –, proporcionam a vocalização de demandas, discussão pública e formação de acordos a partir da contribuição de cidadãos e grupos organizados da sociedade.

As instituições participativas no Brasil têm hoje inegável importância na realidade dos governos, na medida em que vêm se disseminando desde o lançamento de suas bases legais em 1988, e têm sido integradas de forma gradual e orgânica ao processo de concepção, execução e controle de políticas públicas, seja por meio da estruturação de sistemas nacionais de políticas

* Os autores agradecem aos pareceristas e pesquisadores da Diretoria de Políticas e Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea pelos comentários e sugestões de revisão, e à equipe da Secretaria-Geral da Presidência da República pelo franqueamento do acesso aos dados sobre instituições participativas no governo federal, e pelos diálogos fecundos, sugestões de aprimoramento e revisões a este capítulo.

1. De acordo com Avritzer (2009), instituições participativas podem se diferenciar em ao menos três formas por meio das quais os cidadãos ou associações da sociedade civil interferem no processo de tomada de decisão política: *i)* desenho participativo de baixo para cima (por exemplo: orçamentos participativos); *ii)* desenho de partilha do poder (tais como conselhos); e *iii)* desenho de ratificação pública (por exemplo, participação na elaboração de alguns planos diretores).

públicas, seja por meio da vinculação de instituições participativas a instrumentos regulares e estáveis de financiamento. Tendo em vista o desenvolvimento do processo de participação no Brasil e a sua institucionalização (ao menos do ponto de vista formal), observados nas últimas duas décadas, pode-se falar na existência de um original *sistema participativo*, dotado de formas normativas e organizacionais desenhadas para promoverem a participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas (SÁ E SILVA, LOPEZ e PIRES, 2010).

A emergência e a consolidação de instituições participativas no Brasil têm suscitado ampla produção acadêmica sobre suas origens e implicações teóricas, bem como sobre seu potencial de aprofundar a democracia brasileira (AVRITZER, 2002 e 2009; AVRITZER e NAVARRO, 2003; DAGNINO, 2002; GURZA LAVALLE e VERA, 2010; entre outros). O objetivo deste capítulo, entretanto, é diferente. Trata-se de um esforço de sistematização e apresentação de dados capazes de retratar o atual panorama das instituições participativas no Brasil, com destaque para a esfera federal, instância sobre a qual são escassos estudos mais abrangentes. Assim, neste capítulo, apresentam-se a evolução e as características das instituições participativas que ganharam corpo junto à estrutura formal do governo federal nos últimos anos, para que, a partir de um retrato mais preciso de seu conjunto, possa-se avaliar as condições de seu aprimoramento.

O governo federal brasileiro vem vivenciando, nas últimas décadas, forte expansão de formas de participação social, que incluem conselhos, conferências, comissões, consultas e audiências públicas. Em particular, nos oito anos do governo Lula, houve um movimento de reformulação² de conselhos de políticas públicas já existentes, criação de novos conselhos em áreas de menor tradição de participação, realização de um expressivo conjunto de conferências – que têm sido peça fundamental para ordenar políticas prioritárias para os ministérios e informar a agenda decisória do Congresso Nacional –, além da expansão e experimentação de outras formas de participação, como ouvidorias, mesas de negociação, fóruns de debate e o plano plurianual participativo (SCHMIDT, 2006). A esfera municipal, por sua vez, tem sido palco de inovações e experimentalismos relativos à institucionalização da participação social, que, em muitos casos, precedem os desenvolvimentos observados no plano federal, os quais também têm sido objeto de acompanhamento e análise (AVRITZER e NAVARRO, 2003; AVRITZER, 2007 e 2010a).

A percepção do avanço desses experimentos de participação institucionalizada tem requerido, em paralelo, um conjunto de análises para compreender a verdadeira natureza das práticas que ocorrem no interior destas instâncias, assim como as condições associadas à sua efetividade. Não obstante a disseminação de instituições participativas no Brasil abra caminhos para o remodelamento das formas tradicionais de participação e para a influência dos cidadãos nos rumos de seu governo, ainda se carece de avaliações rigorosas sobre o quanto as decisões sobre políticas públicas são (ou podem ser) influenciadas por canais de cunho participativo, e sobre quais formas e lógicas regem os processos de representação no interior

2. O termo reformulação concerne a mudanças de diferentes naturezas, entre as quais se incluem: *i*) alteração do número de conselheiros ou redefinição de sua distribuição entre governo e sociedade civil; *ii*) diversificação de sua representatividade; e *iii*) reestruturação de suas competências e atribuições.

destas instituições. Faltam, também, conhecimentos sobre as condições sob as quais estes processos ocorrem.³ Se, por um lado, não se deve pressupor que a existência de instituições participativas engendrará, naturalmente, práticas participativas – assim como a existência de procedimentos democráticos, como eleições regulares, não produzem de forma natural atitudes favoráveis à democracia ou valores predominantemente democráticos –, por outro lado, a existência destas instituições é uma condição indispensável para “democratizar-se a democracia” brasileira, por assim dizer.

Nesse contexto, com vistas a oferecer subsídios para o debate sobre o tema, o texto será estruturado da seguinte forma. A próxima seção, após esta apresentação, oferece dados sobre o processo conferencial no nível nacional, o qual tem suas origens na década de 1940, mas cuja utilização foi intensificada nas últimas décadas. Em seguida, são apresentados dados originais sobre o conjunto dos conselhos nacionais de políticas públicas atualmente vigentes, destacando-se seus períodos e formas de criação, aspectos do seu funcionamento e dados sobre sua composição. A quarta seção complementa o quadro descrito para a esfera federal com informações sobre a disseminação de diferentes instituições participativas nos municípios brasileiros. Por fim, traçam-se algumas conclusões sobre a arquitetura institucional conformada a partir da evolução recente das instituições participativas, destacando-se limites e perspectivas para o aprimoramento das políticas públicas e o aprofundamento da democracia no Brasil.

2 CONFERÊNCIAS NACIONAIS

As conferências nacionais são instâncias que objetivam debater temas relevantes da política pública e social e, a partir das discussões, extrair deliberações e proposições normativas que informem as instâncias decisórias – ministérios, secretarias de governo e o Poder Legislativo – sobre preferências consensualizadas entre os diversos setores integrantes da instância participativa. As conferências desempenham um papel importante ao permitir que, dialogicamente, setores expressivos e organizados da sociedade brasileira apresentem a diversidade de interesses que espelham a multiplicidade de posições e preferências em temas e questões específicas, de forma a se tomarem decisões que contribuam para aprimorar e desenvolver políticas específicas na área em questão. Servem, por isso, como um importante canal para estreitar a comunicação entre setores sociais e o Estado brasileiro. Ademais, indicam um avanço em relação à realização periódica de eleições para cargos parlamentares e executivos – procedimento canônico da democracia representativa – para informar os representantes sobre preferências da população (SCHMIDT, 2006; SILVA, 2009).

Um efeito potencialmente positivo, já aludido, refere-se à dimensão subjetiva que a participação dos milhões de indivíduos produz para consolidar novos valores na cultura política e para estimular um processo político-pedagógico de formação de agentes e lideranças sociais. A realização periódica de conferências em diferentes níveis, englobando diversos grupos polí-

3. Esforços nessa direção vêm sendo realizados por diversos estudiosos do tema (Avritzer, 2010a e 2007; Avritzer e Pires, 2008; Faria e Coelho, 2010; Cunha, 2010; Pires e Vaz, 2010; Marquetti, Campos e Pires, 2008).

ticos e culturais, é um estímulo, entre vários outros, a *práticas* conducentes a um maior apreço por *valores* participativos na esfera pública.⁴ Além disso, a própria participação teria um efeito legitimador do sistema político brasileiro, com impactos positivos na adesão à democracia. Este não é um efeito de somenos importância, ao considerar-se que um desafio importante da democracia brasileira é ampliar sua legitimidade entre seus cidadãos. A despeito de ter havido aumento da adesão ao regime, se comparado a outros países latino-americanos o grau brasileiro de adesão ao sistema é ainda baixo (MENEGUELLO, 2010).

Entre 1988 e 2009, foram realizadas 80 conferências nacionais,⁵ em diferentes áreas de políticas públicas (quadro 1). Estudo de Pogrebinschi e Santos (2010), que se propôs analisar o impacto das decisões e diretrizes que resultaram destas conferências nacionais, indica que as conferências tiveram papel relevante para impulsionar a atividade legislativa do Congresso Nacional, influenciando de forma importante na agenda legislativa. O estudo retrata uma desejável e original integração entre o Legislativo e aquela instância participativa. Vale ressaltar que a integração entre as instâncias participativas e a representação formal nas casas legislativas é um dos desafios das principais democracias contemporâneas. O quadro 1 resume informações sobre as conferências realizadas, agrupando-as por tema. Este quadro e o gráfico 1 evidenciam que nos dois mandatos do presidente Lula (2003-2010) se concentrou a maior parte das conferências (68%). Os três mandatos anteriores, dois do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e um dos presidentes Fernando Collor e Itamar Franco, apresentaram médias, por mandato, bastante semelhantes, em torno de oito conferências nacionais. No governo Lula, a média, por mandato, foi de 27 conferências nacionais.

Além da realização de um quantitativo maior de conferências nacionais e da inclusão de novos temas, nos últimos dois mandatos presidenciais (2003-2010) foram contemplados e retomados praticamente todos os temas que já haviam sido objeto de conferências em governos passados (quadro 1). Conforme ressaltaram Pogrebinschi e Santos (2010, p. 43), “a partir do primeiro mandato do governo Lula, o processo conferencial passa a ser muito mais abrangente, pluralizando-se e abarcando uma quantidade muito mais expressiva e heterogênea de temas”. Segundo indicam os dados, é expressiva a incorporação de temáticas relativas aos direitos de minorias nas conferências nacionais, quase todas realizadas durante o governo Lula. Assim, as conferências têm sido um instrumento importante para fortalecer a representação política e vocalização de demandas de minorias políticas e culturais, cujos interesses

4. Dados divulgados pelo governo federal estimam em 5 milhões o número de brasileiros que participaram de alguma etapa de conferência realizada nos últimos anos (Dulci, 2010). Estudo realizado por Silva (2009) analisou os tipos de atores sociais – movimentos sociais, entidades sindicais, entidades empresariais, organizações não governamentais, entidades profissionais – e sua participação na composição das conferências realizadas entre 2003 e 2006.

5. Os dados oficiais do governo federal mencionam 92 conferências. Contudo, preferiu-se adotar os critérios de seleção de Pogrebinschi e Santos (2010), o que resulta na exclusão de 12 conferências. Três critérios qualificam as conferências, de acordo com aqueles autores: serem deliberativas, normativas e nacionais. Por deliberativa entende-se uma conferência que contou com “uma programação que prevesse um período de deliberação [...] e a realização de uma plenária final, na qual seus resultados fossem votados e aprovados pelos participantes”. O caráter normativo é definido pela aprovação de “um documento final, seja na forma de um relatório ou de um conjunto de resoluções em separado” e que tivesse relação com as votações em plenárias temáticas, plenária final ou equivalentes. Por fim, o caráter nacional é observado se a conferência orientou-se para a definição de políticas e insumos para políticas de escopo nacional, e se, neste processo, partiu-se de discussões no âmbito municipal, passando por encontros estaduais ou regionais, antes da realização da conferência nacional. No período anterior a 1988, haviam sido realizadas 12 conferências, todas relacionadas ao tema da saúde.

ou estavam dispersos ou não encontravam canal adequado de representação nas instituições políticas tradicionais. Além disso, as conferências nacionais têm tido importante papel na estruturação de áreas de política pública, catalisando a criação (ou reformulação) de conselhos setoriais, definindo diretrizes para o setor, e em alguns casos culminando até na constituição de sistemas nacionais (como no caso da assistência social).

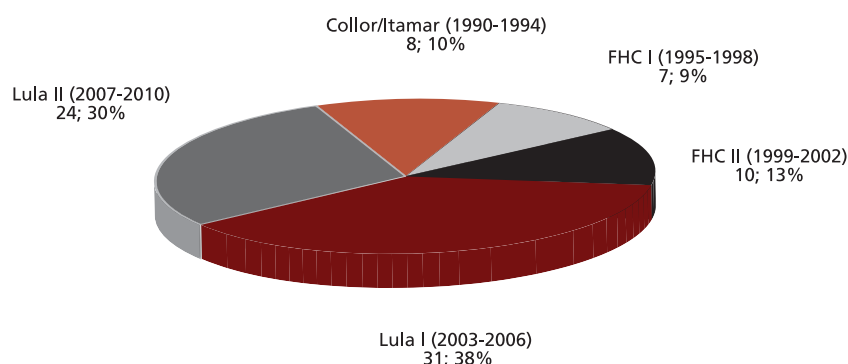
QUADRO 1
Conferências nacionais: distribuição por grupos temáticos e anos de realização

Grupos temáticos	Subtemas	Ano de realização	Total de conferências
Saúde (9)	Saúde	1992; 1996; 2000; 2003; e 2008.	20
	Saúde bucal	1993; e 2004.	
	Saúde do trabalhador	1994; e 2005.	
	Saúde indígena	1993; 2001; e 2005.	
	Saúde mental	1992; e 2001.	
	Saúde ambiental	2009.	
	Ciência, tecnologia e inovação em saúde	1994; e 2004.	
	Gestão do trabalho e da educação na saúde	1994; e 2006.	
Minorias (9)	Medicamentos e assistência farmacêutica	2003.	20
	Gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais	2008.	
	Povos indígenas	2006.	
	Políticas públicas para mulheres	2004; e 2007.	
	Diretos da criança e do adolescente	1997; 1999; 2002; 2003; 2005; 2007; e	
	Juventude	2009.	
	Promoção da igualdade racial	2008.	
	Comunidades brasileiras no exterior	2008; e 2009.	
Direitos da pessoa com deficiência	2006; e 2008.		
Meio ambiente (1)	Direitos da pessoa idosa	2006; e 2009.	3
	Meio ambiente	2003; 2005; e 2008.	
Estado, economia e desenvolvimento (7)	Economia solidária	2006.	13
	Aquicultura e pesca	2003; 2006; e 2009.	
	Desenvolvimento rural sustentável e solidário	2008.	
	Segurança alimentar e nutricional	1994; 2004; e 2007.	
	Cidades	2003; 2005; e 2007.	
	Segurança pública	2009.	
Educação, cultura, assistência social e esporte (6)	Comunicação	2009.	13
	Educação básica	2008.	
	Educação profissional e tecnológica	2006.	
	Educação escolar indígena	2009.	
	Cultura	2005.	
Direitos humanos (1)	Esporte	2004; e 2006.	11
	Assistência social	1995; 1997; 2001; 2003; 2005; 2007; e 2009.	
TOTAL	Direitos humanos	1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004; 2006; e 2008.	80

Fonte: Pogrebinski e Santos (2010).

Adaptação dos autores.

GRÁFICO 1

Conferências nacionais: distribuição por mandato presidencial (1990-2010)

Fonte: Pogrebinski e Santos (2010).
Adaptação dos autores.

A par da distribuição das conferências no tempo, chamam atenção a ampla variedade de temas abordados e as semelhanças e diferenças entre as conferências das várias áreas de política pública. Um primeiro eixo de comparação diz respeito à realização de etapas subnacionais durante a preparação de conferências nacionais. Em alguns casos, processos conferenciais foram precedidos de etapas municipais e estaduais, com a definição de diretrizes e eleição de delegados e representantes para a etapa nacional, como nos casos das conferências das Cidades, Saúde e Assistência Social. Alguns processos conferenciais, como o da Segurança Pública e da Juventude, foram além e incorporaram a realização de conferências livres, as quais poderiam ser convocadas por grupos organizados para a discussão de temas relacionados e a produção de recomendações para a etapa nacional. Em outros casos, não se realizaram etapas subnacionais, limitando-se o processo conferencial ao debate e formulação de propostas diretamente em nível nacional, como nas conferências de Arranjos Produtivos Locais (APLs) e Ciência, Tecnologia e Inovação (quadro 2). A realização de etapas subnacionais permite a mobilização de atores locais, os quais em muitos casos têm dificuldades de acesso à etapa nacional, e a agregação gradual de posições e proposições que são recebidas no nível federal, permitindo o debate e deliberações que expressem o resultado de todo este processo.

Na mesma linha de análise, Avritzer (2010b) ressalta os elementos de homogeneidade e heterogeneidade que marcaram a realização de conferências nos últimos oito anos. Segundo o autor, as homogeneidades se concentram na forma de convocação e na periodicidade das conferências. Quase todas as conferências foram convocadas por iniciativa do Poder Executivo, à exceção da I Conferência de Direitos Humanos. A periodicidade pode variar de anual – caso das conferências dos APLs – para quadrienal ou indefinido – caso da Conferência de Ciência, Tecnologia e Inovação

(quadro 2).⁶ No entanto, o padrão predominante é de periodicidade bienal, própria dos sistemas nacionais de gestão da saúde e da assistência social, adotado como padrão pela área de cidades.

Com relação às diferenças entre os processos conferenciais, Avritzer (2010b) argumenta que estas se devem em grande medida a variações na tradição de participação da sociedade civil em cada área específica de política pública

Quando analisamos três critérios – a preparação das conferências em Unidades da Federação; o caráter deliberativo ou consultivo da conferência; e a existência e o número de resoluções – se observam profundas variações. Nas áreas de saúde, assistência social e cidades essas conferências envolveram preparação em todos os estados da Federação e no Distrito Federal, produziram resoluções e foram deliberativas, nos casos da saúde e da assistência social, e consultivas, no caso das cidades, ainda que o ministério tenha assumido o compromisso político de implementar as resoluções das conferências. No caso da conferência dos APLs e da Ciência e Tecnologia não houve preparação nos 26 estados e também não houve recomendações. Quando examinamos a estrutura de participação da sociedade civil encontramos um bom elemento explicativo para esse contraste. No caso da ciência e tecnologia e dos APLs há uma tradição de participação da sociedade civil que é diferente da saúde, da política urbana e da assistência social, ainda que exista uma fortíssima organização social em ambas as áreas, formada por associações científicas e de economia solidária (AVRITZER, 2010b, p. 180).

O quadro 2 sintetiza a participação em algumas conferências realizadas no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006).

Outro aspecto que chama a atenção para as heterogeneidades entre as diversas conferências é o seu grau de institucionalização e organicidade interna. Enquanto algumas possuem regimento interno e são convocadas a partir da elaboração de textos-base – como as conferências das Cidades e da Assistência social –, em outras, como as de Ciência e Tecnologia e APLs (quadro 2), isto não ocorreu. Com relação aos tipos de encaminhamento dos resultados e decisões produzidas nas conferências, também se observa variação em relação à produção de resoluções e relatório finais. Conforme apontou Silva (2009), enquanto as resoluções de algumas conferências foram encaminhadas por meio de reuniões interministeriais ou de designação de responsáveis ministeriais em conselhos nacionais, as deliberações de outras conferências não tiveram nenhum encaminhamento, ou seus responsáveis não puderam apontar nenhum procedimento específico adotado para tal.

6. As conferências de APLs e de Ciência, Tecnologia e Inovação foram excluídas do levantamento realizado por Pogrebinski e Santos (2010), sintetizado no quadro 1, por não atenderem aos três critérios definidos pelos autores como qualificadores de conferências nacionais. Segundo os autores, conferências têm que ser simultaneamente deliberativas, normativas e nacionais (ver a quarta nota de rodapé). No entanto, para a análise das variações entre processos conferenciais, tal como realizado no quadro 2, recuperam-se informações sobre estas conferências, com o objetivo de contrastá-las com as informações sobre processos conferenciais mais típicos, como os das áreas de política urbana, saúde e assistência social.

QUADRO 2

Síntese dos elementos participativos de conferências nacionais selecionadas

Conferência	Unidades da Federação	Periodicidade	Número de participantes	Convocação	Caráter decisório	Resolução ou relatório	Texto-base	Regimento
Conferência das Cidades	27	Bienal (2003; 2005; e 2007).	I Conferência (2003): 2.066; II Conferência (2005): 2.230.	Ministério e Conselho das Cidades	Consultivo	Sim	Sim	Sim
Conferência de Ciência, Tecnologia e Inovação	Não houve realização de etapas subnacionais.	Aproximadamente quinzenal (1985; 2001; 2005; e 2010).	III Conferência (2005): 2.500 participantes presentes, 12.000 participantes via internet.	Ministério da Ciência e Tecnologia	Consultivo	Não ¹	Não ¹	Não
Conferência dos Arranjos Produtivos Locais (APLs)	Não houve realização de etapas subnacionais.	Anual.	I Conferência (2004): 1.000; II Conferência (2005): 450.	Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Propositivo	Não	Não	Não
Conferência da Assistência Social	27	Bienal (1995; 1997; 2001; 2003; 2005; 2007; e 2009).	IV Conferência (2003): 1.035; V Conferência (2005): 2.000.	Lei nº 8.742/1993 Ministério e Conselho da Assistência Social	Deliberativo	Sim	Sim	Sim

Fonte: Secretaria Nacional de Articulação Social; Avritzer (2010b).

Nota: ¹ Em 2005, iniciou-se a preparação de texto-base e resoluções para as conferências de 2005 e 2010.

3 CONSELHOS NACIONAIS

Os conselhos, vinculados ao Poder Executivo e distribuídos pelos três níveis de governo, também são instâncias de participação que auxiliam o poder público a planejar, formular e controlar a execução de políticas. No nível federal, existem 61 conselhos (DULCI, 2010), com os mais diversos formatos, funções e atribuições. Este número pode chegar a 109 (SCHMIDT, 2006), dependendo dos critérios de classificação.

A fim de se compreenderem as relações entre Estado e sociedade mediadas por conselhos nacionais, adotaram-se três critérios de seleção, os quais vêm sendo utilizados pela Secretaria-Geral da Presidência da República em suas sistematizações e acompanhamento. A aplicação destes critérios gera uma amostra de instituições que inclui apenas:

- conselhos centrais em sua área de política pública – excluem-se conselhos auxiliares e complementares na execução de políticas, como conselhos curadores ou conselhos gestores de fundos, ou de administração de programas que compõem políticas mais amplas, e os conselhos políticos;
- conselhos compostos significativamente pela sociedade civil, tanto numericamente quanto em seu processo de indicação e nomeação – excluem-se conselhos em que o próprio governo define os representantes da sociedade civil, ou em que a representação desta seja muito reduzida; e

- conselhos criados por ato normativo de abrangência ampla, isto é, por decreto presidencial ou lei promulgada pelo Congresso – excluem-se conselhos criados por portarias ministeriais e demais atos de abrangência limitada.

A adoção desses critérios resulta em 31 conselhos nacionais,⁷ os quais mobilizam um total de 1.350 conselheiros titulares (ou mais de 2.700 conselheiros, se forem computados os suplentes),⁸ incluindo-se os representantes do governo e da sociedade civil, em áreas de políticas públicas tão diversas quanto saúde, educação, assistência social, recursos hídricos, aquicultura e pesca, turismo, entre outros. A amostra inclui importantes variações em relação a atribuições, natureza e funções desempenhadas pelos conselhos, incluindo: conselhos consultivos e deliberativos, além daqueles com função normativa; e conselhos que respondem por programas, segmentos sociais ou setores específicos. Os conselhos de programas auxiliam no acompanhamento de ações governamentais específicas, como as ações de combate às drogas e à discriminação, às vezes perpassando distintas áreas de políticas públicas. Os conselhos de segmentos acompanham políticas para segmentos específicos da população, como políticas para mulheres, negros e juventude. Por seu turno, os conselhos setoriais destinam-se a acompanhar as políticas públicas setoriais de caráter universalista, entre as quais se incluem saúde, educação e previdência social. A listagem completa dos conselhos nacionais que compõem a amostra analisada neste capítulo encontra-se no anexo (quadro A.1).

Um primeiro conjunto de dados que emerge da observação dos conselhos diz respeito ao momento de criação destas instituições (tabela 1 e gráfico 2). Percebe-se que a maior parte dos conselhos nacionais foi criada posteriormente à promulgação da Constituição de 1988. Apenas cinco dos conselhos analisados foram criados anteriormente, o que não surpreende, pois foi a Constituição que estabeleceu as bases normativas para a expansão dos conselhos. Além disso, é possível observar a contínua expansão do número de conselhos nacionais nas duas últimas décadas, com destaque para os anos 2000, quando foram criados 16 conselhos.

TABELA 1
Conselhos nacionais criados por período (1930-2010)

Décadas	Quantidade	Mandatos presidenciais	Quantidade
1930-1939	1	Até 1989	5
1940-1959	0	1990-1994	4
1960-1969	2	1995-1998	4
1970-1979	0	1999-2002	3
1980-1989	2	2003-2006	13
1990-1999	10	2007-2010	2
2000-2009	16		
Total	31	Total	31

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.

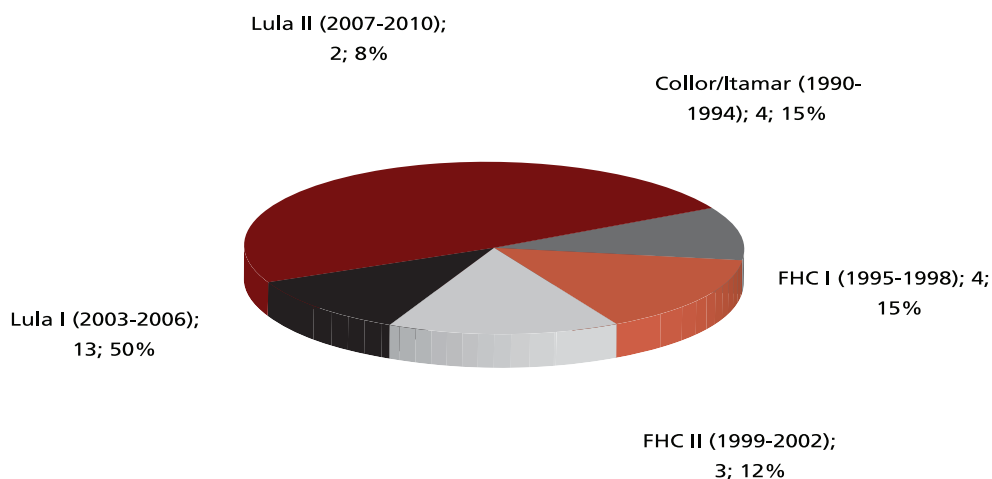
Elaboração dos autores.

7. Entre os 31 conselhos da amostra, dois têm a nomenclatura de comissões nacionais, mas foram incluídos em função de satisfazerem os critérios definidos.

8. Alguns conselhos podem ter mais de um suplente para cada vaga de conselheiro titular. Apesar de não haver levantamento completo sobre as atribuições de conselheiros suplentes em conselhos nacionais, sabe-se que, em alguns casos, os suplentes desempenham tarefas importantes no funcionamento do conselho e possuem poder de voz nas discussões, embora não de voto, enquanto em outros casos sua participação é bastante restrita.

GRÁFICO 2

Conselhos nacionais instituídos: distribuição por mandato presidencial



Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.
Elaboração dos autores.

Quando se organizam os períodos de acordo com os últimos cinco mandatos presidenciais (gráfico 2), pode-se verificar que, na gestão de Collor e Itamar (1990-1994) e nos dois mandatos de FHC (1995-1998 e 1999-2002), houve um crescimento estável e tímido do número absoluto de conselhos – em média 3,6 por mandato. Os dois últimos mandatos presidenciais registram um padrão bem diverso: no primeiro governo Lula (2003-2006), atinge-se um pico com a criação de 13 conselhos, isto é, metade de todos os conselhos atualmente existentes. Criaram-se mais dois no segundo mandato (2007-2010), conformando-se, assim, média de 7,5 conselhos por mandato.⁹

Existem também variações em relação ao tipo de ato normativo utilizado para a criação dos diversos conselhos nacionais. Dois terços dos conselhos estudados foram criados por meio de lei e um terço por decreto presidencial (tabela 2). Esta informação é relevante, pois é de se esperar que a continuidade e a estabilidade de conselhos criados por lei sejam maiores que a dos conselhos criados por decretos, uma vez que a extinção dos últimos depende apenas da vontade do presidente. Quanto à distribuição das formas de criação em relação aos períodos de tempo correspondentes aos mandatos presidenciais, percebe-se que a criação de conselhos por meio de decreto foi um recurso que predominou no segundo mandato de FHC (1999-2002) e no segundo mandato de Lula (2007-2010). Na primeira gestão de Lula (2003-2006), período de maior expansão recente do número de conselhos nacionais, 70% destes foram criados por meio de lei.

9. Ressalte-se que os dados apresentados não computam as reformulações realizadas em conselhos já existentes, criados em períodos anteriores. É possível que tais reformulações tenham dotado estes conselhos de novas capacidades, atribuições e processos de funcionamento. No momento, dados sobre estes processos não estão disponíveis ou sistematizados.

TABELA 2
Instrumentos e períodos de criação de conselhos (1930-2010)

Instrumento de criação	Quantidade	Período de criação					
		Até 1989	1990-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010
Lei	21	4	4	4	0	9	0
Decreto	10	1	0	0	3	4	2
Total	31	5	4	4	3	13	2

Fonte: Brasil/Secretaria-Geral da Presidência da República.
Elaboração dos autores.

Conselhos de políticas públicas podem ter caráter consultivo ou deliberativo. Ainda que em ambos os casos se trate da importante tarefa de incorporar atores sociais nas decisões sobre políticas públicas, os conselhos de caráter deliberativo, em geral, se diferenciam em relação à sua capacidade de produzir decisões vinculantes sobre políticas e programas. Do total de conselhos analisados, 58% (18) têm caráter deliberativo¹⁰ e 42% (13) têm caráter consultivo (tabela 3). Quando distribuídos por período de criação, percebe-se que, em todos os períodos, exceto no momento de maior expansão (2003-2006), predominou a criação de conselhos deliberativos sobre conselhos apenas consultivos. Assim, embora os conselhos criados no segundo governo Lula (2003-2006) tenham sido instituídos por meio de lei, em sua maioria, constituíram espaços de participação com caráter consultivo, sem poder de decisão vinculante sobre as políticas da sua área. É interessante observar que esta confluência entre a instituição de conselhos por meio de lei e a criação de conselhos consultivos, observada no período 2003-2010, representou, conforme indica a tabela 4, uma inversão de padrão em relação aos períodos anteriores (1990-2002), nos quais era maior a incidência de criação de conselhos com caráter deliberativo por meio de lei.

TABELA 3
Caráter dos conselhos criados e períodos de criação (1930-2010)

Caráter	Quantidade	Período de criação					
		Até 1989	1990-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010
Consultivo	13	2	0	1	1	9	0
Deliberativo	18	3	4	3	2	4	2
Total	31	5	4	4	3	13	2

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.
Elaboração dos autores.

TABELA 4
Tipo de instrumento de criação e caráter dos conselhos em dois períodos

	1990-2002		2003-2010	
	Lei	Decreto	Lei	Decreto
Deliberativo	87,5%	67%	22%	67%
Consultivo	12,5%	33%	78%	33%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.
Elaboração dos autores.

10. Alguns conselhos nacionais possuem o caráter duplo de conselhos deliberativos e consultivos. Foram considerados conselhos com caráter deliberativo todos os conselhos que tenham poder de decisão vinculante pelo menos em relação a matérias específicas, quando não em relação a todos os assuntos de sua competência. Assim, os conselhos de caráter duplo são considerados "deliberativos".

Se, por um lado, a expansão recente do número de conselhos consultivos sinaliza aparentemente um menor grau de influência destes instrumentos sobre as políticas e programas aos quais estão vinculados, por outro lado, é importante perceber que esta situação é resultado de uma série de fatores associados à criação de instituições participativas no governo federal. Boa parte dos conselhos criados no período entre 2003 e 2006 referem-se a áreas de políticas públicas recém-inauguradas pelo governo e, portanto, ainda pouco estruturadas do ponto de vista legal e organizacional, como igualdade racial, segurança alimentar, economia solidária, povos e comunidades tradicionais, juventude, discriminação, combate à corrupção. Além disso, uma vez que estes conselhos foram criados em sua maioria por meio de lei, e não decreto, a sua instauração foi alvo de debates no Congresso, deflagrando jogos políticos em torno da ampliação da participação social em diversas políticas do governo federal – cada qual com suas características, atores, bases legais, organização e financiamento – e acerca das condições sob as quais ela poderia ocorrer.

Outro elemento importante para a análise dos conselhos nacionais diz respeito à sua composição, que varia em número de conselheiros e em relação às fatias de espaço distribuído aos representantes do governo e da sociedade civil. Quanto ao número de conselheiros, o conjunto dos 31 conselhos analisados possui uma média de 44 membros titulares, entre representantes do governo e da sociedade civil (tabela 5). Entretanto, as demais medidas estatísticas apresentadas nesta tabela indicam se tratar de um conjunto bastante heterogêneo de conselhos no que tange ao número de conselheiros. Por exemplo, existem conselhos com mais de 100 membros titulares, como o Conselho Nacional de Meio Ambiente e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Em outros órgãos, há um total de menos de 20 membros titulares, como é o caso do Conselho Nacional de Assistência Social ou do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Porém, apesar da larga amplitude no número de membros, que varia de 13 a 106 membros, 75% dos conselhos estudados têm até 57 membros. Apenas oito conselhos encontram-se na faixa que vai de 58 a 106 membros. Ao observarem-se as mesmas medidas para conselhos deliberativos e consultivos, em separado (tabela 5), notam-se padrões bastante semelhantes aos descritos, a não ser pelo fato de os conselhos consultivos possuírem, em média, número total de membros maior que os conselhos deliberativos. Dos conselhos consultivos, 50% possuem de 13 a 44 membros, e os 50% restantes, de 45 a 102 membros.

TABELA 5
Estatísticas descritivas sobre a composição dos conselhos nacionais

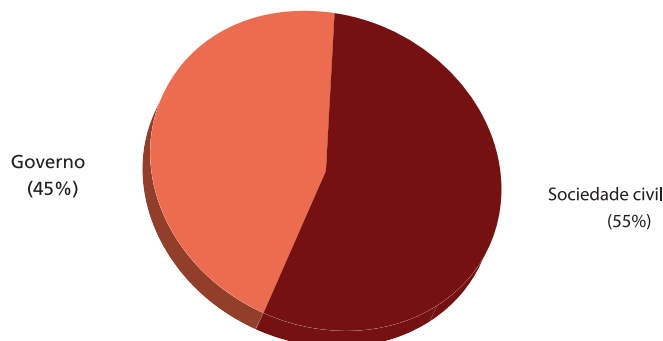
	Número de conselhos	Membros							
		Número	Média	Desvio padrão	Máximo	Mínimo	Primeiro quartil	Segundo quartil	Terceiro quartil
Conselhos da amostra	31	1.350	43,5	23,9	106	13	24	38	56,5
Deliberativos	18	752	41,7	24,2	106	15	24	34	51
Consultivos	13	598	46	24,1	102	13	27	44	57

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.

Elaboração dos autores.

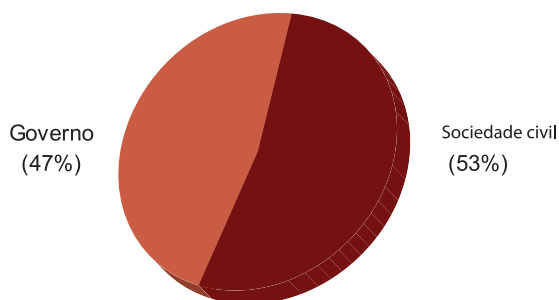
Quanto à composição dos conselhos, o gráfico 3 indica que, levando-se em consideração a média das proporções¹¹ para o conjunto dos conselhos analisados, a representação da sociedade civil¹² se sobrepõe à representação do governo.

GRÁFICO 3
Proporção média entre governo e sociedade civil nos conselhos nacionais



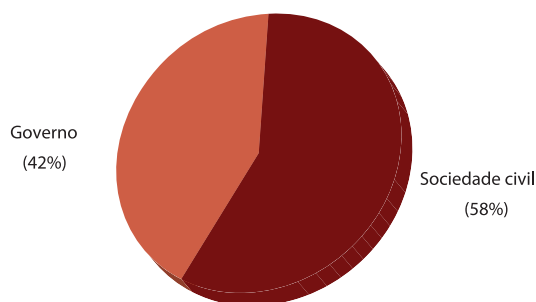
Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.
Elaboração dos autores.
Obs.: Consideraram-se 1.350 conselheiros, atuantes em 31 conselhos.

GRÁFICO 4
Proporção média entre governo e sociedade civil nos conselhos nacionais deliberativos



Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.
Elaboração dos autores.
Obs.: Consideraram-se 752 conselheiros, atuantes em 18 conselhos.

GRÁFICO 5
Proporção média entre governo e sociedade civil nos conselhos nacionais consultivos



Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.
Elaboração dos autores.
Obs.: Consideraram-se 598 conselheiros, atuantes em 13 conselhos.

11. De forma a evitarem-se distorções causadas pela ampla variação no número de membros dos conselhos estudados, calcularam-se as médias das porcentagens de composição em cada conselho (sociedade civil e governo) levando-se em consideração o conjunto dos conselhos analisados, assim como os subgrupos "deliberativos" e "consultivos".

12. Em levantamento realizado em 2007, Silva (2009) identificou a participação de aproximadamente 440 entidades não governamentais, que incluíam desde organizações sindicais e patronais até movimentos urbanos, rurais, ambientalistas e de defesa de direitos. Aproximadamente metade destas entidades mantinha participação simultânea em mais de um conselho nacional. A autora analisou a diversidade de organizações não governamentais que participaram das conferências nacionais, no período de 2003 a 2006, classificando-as em dez categorias e indicando a predominância de organizações de defesa de direitos e de organizações patronais ou empresariais nestes espaços.

É de se ressaltar a diferença entre a composição de conselhos que detêm atribuições apenas consultivas e aqueles que também têm atribuições deliberativas. Nos primeiros, a representação de membros da sociedade civil é, levando-se em consideração a média de proporções, um tanto superior à parcela destinada aos representantes do governo, respectivamente 58% e 42% (gráfico 5). Mais da metade dos conselhos consultivos estudados possuem representação da sociedade civil superior a 60% e, conseqüentemente, representação governamental inferior a 40%, destacando-se entre eles o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho Nacional de Economia Solidária e o Conselho Nacional da Juventude, todos com praticamente duas vezes mais representantes da sociedade civil que do governo. Esta tendência fica ainda mais exacerbada no caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social que, conforme registrado no gráfico 6 (no anexo), possui 90 representantes da sociedade civil e 12 representantes governamentais entre seus 102 conselheiros. Há também alguns poucos conselhos nos quais a representação governamental supera a da sociedade civil, como o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, com 68% de representantes do governo e 32% da sociedade civil.

A situação dos conselhos deliberativos é diferente. Nestes a distribuição média de membros é mais próximo da paridade (gráfico 4), indicando crescimento da representação governamental na composição dos espaços institucionais com maior poder de decisão. Do total dos 18 conselhos nacionais com caráter deliberativo, a maior parte (61%) tem composição paritária (39%) ou quase paritária (22%), conforme o gráfico 11. No entanto, há neste conjunto tanto conselhos como o Conselho Nacional de Saúde e o Conselho Nacional de Direitos da Mulher, com representação majoritária da sociedade civil, quanto o Conselho Nacional do Meio Ambiente e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, com composição preponderantemente governamental (envolvendo os três níveis de governo).¹³

Considerar esses dados é importante, pois um dos aspectos ainda pouco estudados, mas indispensável à compreensão mais refinada do funcionamento dos conselhos, diz respeito ao grau de influência que tanto representantes da sociedade civil quanto do governo têm sobre as decisões produzidas nos conselhos deliberativos. Uma possível interpretação dos dados é que, em conselhos com poder de tomada de decisão sobre políticas (deliberativos), o governo se faz mais presente no sentido de contrabalancear o poder da sociedade civil, o que aumenta a capacidade de expressar ou impor suas próprias preferências políticas sobre o assunto, enquanto nos conselhos consultivos esta preocupação não se verifica da mesma forma. É possível supor que, em quaisquer conselhos, o governo tenha, por conta de sua capacidade de reunir informações e frequentemente deter o monopólio da implementação das políticas públicas, maior probabilidade de influenciar as discussões com dados e subsídios técnicos para a tomada de decisões qualificadas e pertinentes à condução das políticas públicas. Se isto se traduz ou

13. A lista dos conselhos analisados, assim como um gráfico com a distribuição do número de conselheiros em cada um deles, encontra-se no anexo.

não em maior poder de agenda e de decisão, somente estudos mais detidos podem avaliar. É preciso considerar, contudo, que ao se falar de *governo e sociedade civil*, não se deve pressupor homogeneidade de posições. O conflito e a pluralidade de posições e interesses, naturalmente esperados dos representantes da sociedade civil, também acontecem rotineiramente entre os representantes do governo. Análises desta natureza que considerem a composição dos conselhos são potencialmente úteis. A literatura sugere que práticas de atração e cooptação política na relação do Estado com grupos organizados da sociedade civil (WERNECK VIANNA, 2007 e 2009; SCHWARTZMAN, 1982) podem se traduzir em definição unilateral de agendas e decisões. Entretanto, estudos empíricos mais sistemáticos e variados são necessários para se elucidar o peso e papel relativo de cada ator coletivo no cotidiano dos conselhos.¹⁴

4 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO NÍVEL MUNICIPAL

A disseminação e o possível fortalecimento dos conselhos nacionais enquanto instâncias relevantes para a formulação de políticas públicas têm sido acompanhados, quando não precedidos, da disseminação de instituições participativas no nível municipal, entre as quais estão os conselhos municipais de políticas públicas e as experiências de orçamento participativo. Merece destaque a expansão numérica e temática dos conselhos municipais. No período pós-Constituição de 1988, os conselhos municipais se tornaram uma realidade inevitável para os governantes de municípios brasileiros e parte fundamental do processo de concepção, execução e controle de políticas públicas locais. Conforme os dados a seguir indicam, o número de conselhos municipais no Brasil aumentou consideravelmente na última década.

Os dados da tabela 6 indicam que, em 2001, há quase uma década, mais de 90% dos municípios do país já possuíam conselhos nas áreas de saúde e assistência social, além de expressiva cobertura em áreas como criança e adolescente e educação.¹⁵ Em anos mais recentes, se identifica também a expansão significativa de conselhos em outras áreas de políticas públicas que não necessariamente lidam com repasses de recursos aos municípios, como política urbana, habitação, meio ambiente e cultura. Outra observação importante, com base nos dados para 2009, é o surgimento de conselhos municipais e novas áreas de política pública, especialmente aquelas associadas aos temas dos direitos humanos, como direitos da mulher, do idoso, das pessoas com deficiência e da juventude.

14. Para conselhos nacionais, ver Abreu (2010) e Cohn (2010). Para conselhos municipais, ver Cunha (2010) e Almeida (2010).

15. Há três conselhos gestores específicos de cuja existência depende o repasse de verbas do governo federal referentes à política pública à qual eles se ligam. São eles: Saúde; Assistência Social; e Direitos da Criança e Adolescente (Gohn, 2001). A área de educação abrange uma série de outros conselhos não contemplados na pesquisa da IBGE que lidam com repasses de fundos federais, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb). Por este motivo, também, explica-se a redução observada no número de conselhos de educação (diversificação interna dos mecanismos de participação na área).

TABELA 6
Disseminação de conselhos nos municípios brasileiros, por área de atuação¹
 (Em %)

	2001	2002	2004	2005	2006	2008	2009
Saúde	98	-	-	-	-	-	98
Assistência social	93	-	-	-	-	-	-
Criança e adolescente	77	82	-	93	83	-	91
Educação	73	-	-	-	68	-	71
Emprego e trabalho	34	-	-	-	-	-	-
Turismo	22	-	-	-	-	-	-
Cultura	13	-	-	21	17	-	25
Habitação	11	-	14	18	-	31	43
Meio ambiente	29	34	37	-	-	48	56
Transporte	5	-	-	-	-	6	6
Política urbana	6	-	-	13	-	18	-
Orçamento	5	-	-	-	-	-	-
Segurança pública	-	-	-	-	8	-	10
Defesa civil	-	-	-	-	26	-	-
Esporte	-	-	-	-	-	-	11
Direitos da mulher	-	-	-	-	-	-	11
Idoso	-	-	-	-	-	-	36
Juventude	-	-	-	-	-	-	5
Direito das pessoas com deficiência	-	-	-	-	-	-	9

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MUNIC/IBGE).

Nota: ¹A MUNIC, fonte desta tabela, não coleta sistematicamente os mesmos dados nos diversos anos em que foi realizada. Por isso, há a dificuldade de se construir séries históricas minimamente completas sobre a implantação de conselhos nos municípios.

Obs.: - = dados não disponíveis.

Essa tendência à expansão da quantidade e variedade temática de conselhos municipais, na última década, fica ainda mais evidente ao observar-se o crescimento paulatino do número médio de conselhos, nas mais variadas áreas de atuação do poder público local, presentes em municípios com mais de 100 mil habitantes ao longo das últimas três gestões. Enquanto na gestão municipal 1997-2000 existiam em média dez conselhos, na gestão 2001-2004 este número passa para 14, até quase dobrar na gestão 2005-2008, atingindo uma média de 19 conselhos por município (PIRES e VAZ, 2010). Tal como apontou Cunha (2004), somando-se todos os conselhos existentes, é possível estimar que existam mais de 1,5 milhão de conselheiros atuando nestes espaços, número que supera em muito os 50 mil vereadores atualmente existentes nos legislativos locais.

Nas últimas duas décadas, observou-se também um processo de ampliação das experiências de orçamento participativo e de outros instrumentos de participação social na gestão pública (tabelas 7 e 8). No caso do orçamento participativo, a disseminação deste experimento desde o início dos anos 1990, originado em algumas administrações do Partido dos Trabalhadores (PT) no final dos anos 1980, notadamente em Porto Alegre (RS), alcançou todas as regiões do país, de capitais a municípios de médio e pequeno porte, diversificando-se em administrações municipais governadas por diferentes partidos. Em 2004, mais de 36 milhões

de pessoas viviam em cidades com algum tipo de orçamento participativo (MARQUETTI, CAMPOS e PIRES, 2008). Atualmente, pelo menos 47% dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes possuem ou já possuíram alguma experiência de orçamento participativo (PIRES e VAZ, 2010). O estudo apontou que pelo menos 34% dos municípios de grande porte possuem, além de conselhos ou mecanismos de orçamento participativo, espaços de intervenção popular para a elaboração de plano diretor, zoneamento ecológico e social, ou reuniões no nível das comunidades, entre outros.

Um instrumento de transparência e participação que tem ganhado bastante espaço são as ouvidorias, frequentemente constituídas nas grandes burocracias estatais, principalmente no governo federal. As ouvidorias têm como objetivo promover o acesso rápido de cidadãos aos gestores de serviços prestados por burocracias, canalizando suas reclamações, dúvidas e sugestões para o aprimoramento do serviço. Constituem, portanto, instrumentos promotores de maior capacidade responsiva dos órgãos públicos para as demandas dos cidadãos e, assim, de incremento no controle social exercido sobre as ações públicas (CARDOSO, 2010). O crescimento do número de ouvidorias públicas federais nos últimos anos saltou de 40, em 2003, para 152, em 2009 (CGU, 2010),¹⁶ o que configura a expansão de mais um canal de interlocução das agências do Estado com a sociedade.

TABELA 7

Experiências de orçamento participativo – proporção de administrações chefiadas pelo PT

	Número de municípios	Administrações chefiadas pelo PT (%)
1989-1992	13	92
1993-1996	53	62
1997-2000	120	43
2000-2004	190	59
2005-2008	201	65

Fonte: Avritzer e Wampler (2008).

TABELA 8

Distribuição regional das experiências de orçamento participativo

	1997-2000	2001-2004	2005-2008
Norte	2,5%	5,5%	8,5%
Nordeste	14,2%	22,6%	22,4%
Sul	39,2%	22,6%	21,9%
Sudeste	41,7%	45,2%	41,3%
Centro-Oeste	2,5%	4%	6,0%

Fonte: Avritzer e Wampler (2008).

Conforme retratado nas subseções anteriores, vive-se um período em que não apenas se dispõe de diversos canais institucionalizados de participação, mas também estes integram de forma inegável o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Mesmo que hoje se tenha conhecimento sobre a disseminação destes instrumentos no Brasil, no nível federal e subnacional, e embora pesquisas na última década tenham contribuído para o entendimento acerca do funcionamento e papel das instituições participativas, ainda são poucas as avaliações rigorosas sobre o quanto as decisões sobre políticas públicas são ou podem ser influenciadas por processos e canais de cunho participativo, e sob que condições. Por não se tratar de tarefa fácil, a avaliação da efetividade das instituições participativas – um dos pontos cruciais na agenda de estudos a cerca do tema – demanda esforços de órgãos públicos, pesquisadores e atores participantes destes espaços.

16. A lista completa de ouvidorias está disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaOuvidoria/Arquivos/RelacaoOuvidoriasAgo2009.pdf>>.

5 CONCLUSÃO

Este capítulo apresentou informações atualizadas sobre uma das dimensões mais relevantes da relação entre Estado e sociedade no Brasil pós-redemocratização: a constituição, disseminação e operação de instituições participativas. Traçou-se um panorama da evolução destas instituições nos níveis nacional e local, discutindo-se as principais características e processos associados a esta trajetória.

De forma geral, é possível dizer que as evidências expostas apontam na direção de um paulatino fortalecimento das formas institucionais de inclusão da sociedade e de seus cidadãos na tomada de decisão e no acompanhamento das políticas públicas conduzidas pelo aparato estatal. As últimas décadas registraram dois movimentos marcantes:

- a reformulação e o reforço de instituições como conselhos e conferências nacionais e municipais em áreas de políticas públicas com tradição participativa, como saúde, assistência social e meio ambiente; e
- a inclusão e a abertura à participação de conselhos e conferências nacionais e municipais em temas novos ou de menor tradição participativa, como garantia de direitos, proteção e vocalização de minorias políticas e culturais frequentemente alijadas da representação política formal e tradicional.

Os dados apresentados expõem heterogeneidades, seja entre as instituições participativas, seja entre as áreas de política na qual elas se inserem, com relação aos contextos políticos de criação, aos desenhos institucionais (procedimentos regulamentares), à composição e às formas de atuação disponíveis nos espaços de participação. Também se evidenciou a relação entre as instâncias participativas e o processo de formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas. Uma melhor compreensão da relevância e papel destas variações exige esforços de análise mais refinados e em menor escala.

Assim, a percepção dessas heterogeneidades chama a atenção para a necessidade de se compreender o atual quadro com o devido equilíbrio entre o entusiasmo e a cautela. Por um lado, a expansão de instituições participativas no Brasil constitui um movimento auspicioso de pluralização dos espaços de poder e da capacidade de interferência de grupos sociais que, sem aquelas instituições, estariam excluídos da capacidade de influir nas decisões públicas. As instituições participativas vêm promovendo no Brasil, dessa forma, um processo de redução das desigualdades políticas (DUBROW, 2010). Por outro lado, a mera existência e operação formal destas instituições não implicam necessariamente a realização de seu pleno potencial democrático, conforme prescrito na literatura. É fato que ainda se conhece pouco acerca da efetividade e impactos das instituições participativas sobre as políticas públicas, sobre o funcionamento do governo ou sobre a atuação e organização da sociedade civil. Apesar de alguns esforços nesta direção já terem sido iniciados,¹⁷ muito mais energias de gestores e pesquisadores precisam ser mobilizadas para ampliar-se a compreensão sobre as condições nas quais instituições participativas efetivamente cumprem seu papel de aprimorar políticas públicas, democratizar a gestão pública e estimular o ativismo e o potencial cívico da sociedade civil.

17. Frisem-se os esforços iniciados pelo Ipea, por meio da Diest: *i*) reunião de especialistas em oficinas sobre o tema da efetividade das instituições participativas no Brasil, tendo a primeira sido realizada nos dias 12 e 13 de maio de 2010; e *ii*) desenvolvimento de pesquisas sobre o tema da diversidade e formas de representação nos conselhos gestores de políticas públicas nacionais. Procura-se reunir e sistematizar informações sobre o funcionamento destes conselhos, sua composição, processos eletivos, tipos de representação evocados e formas de prestação de contas por parte dos conselheiros que os integram.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. A. Representação de interesses nos conselhos nacionais de políticas públicas. *In*: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Eds.). **Estado, Instituições e Democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010.
- ALMEIDA, D. R. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil. *In*: AVRITZER, L. (Orgs.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010a.
- _____. O papel da participação nas políticas sociais do governo federal. *In*: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Eds.). **Estado, Instituições e Democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010b.
- _____. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.
- _____. **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2007.
- _____. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, L.; PIRES, R. Participação social no Nordeste: variações intra-regionais e impactos sobre a gestão pública. *In*: FILGUEIRAS, C.; Faria, C. A. (Orgs.). **Governo local, política pública e participação na América do Sul**. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), 2008.
- AVRITZER, L.; WAMPLER, B. **The expansion of participatory budgeting in Brazil**. Consultancy work project for the World Bank/ MDP-ESA (Africa), 2008.
- CARDOSO, A. S. R. Ouvidorias públicas e democracia. *In*: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Eds.). **Estado, Instituições e Democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010.
- COHN, A. Estado, sociedade civil e a institucionalização da participação no Brasil: avanços e dilemas. *In*: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Eds.). **Estado, Instituições e Democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010.
- CONTROLADORIA GERAL da UNIÃO (CGU). **Ouvidorias e órgãos de entidades do poder executivo federal**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/AreaOuvidoria/Arquivos/RelacaoOuvidoriasAgo2009.pdf>. Acessado em 03 nov. 2010.
- CUNHA, E. S. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- _____. **Aprofundando a democracia**: o potencial dos conselhos de políticas e orçamentos participativos. Dissertação (Mestrado), Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DUBROW, J. **Statement on the Study of Political Inequality**. Disponível em: <http://politicalinequality.wordpress.com/2010/06/22/statement-on-the-study-of-political-inequality/>. Acessado em: 03 nov.2010.

DULCI, L. Participação e mudança social no governo Lula. *In*: E. SADER e M. GARCIA (Orgs.). **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

FARIA, C.; COELHO, U. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas? *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação política**. São Paulo: Cortez, 2001.

GURZA LAVALLE, A.; VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. *In*: GURZA LAVALLE, A.; VERA, E. (Coords.). **La innovación democrática en América Latina**. Universidad Veracruzana, Mexico: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2010.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. (Orgs.). **Informal Institutions & Democracy: lessons from Latin America**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006.

MARQUETTI, A.; CAMPOS, G.; PIRES, R. (Orgs.). **Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.

MENEGUELLO, R. Cidadãos e política: adesão democrática, comportamento e valores. *In*: SÁ e SILVA, LOPEZ e PIRES (Orgs.). **Estado, Instituições e Democracia: democracia**. Brasília: Ipea, vol. II, 2010.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. *In*: **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. **Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2010.

POWELL, W.; DIMAGGIO, P. **The new institutionalism in organizational analysis**. The University of Chicago Press, 1991.

SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. *In*: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Orgs.). **Estado, Instituições e Democracia: democracia**. Brasília: Ipea, 2010.

SCHMIDT, D. L. O movimento social e o governo Lula: uso de instrumentos democráticos – avanços e desafios. Brasília: **Mimeo**, nov. 2006.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SILVA, E. R. Avanços e desafios da participação social na esfera pública brasileira. Cap. 30. *In*:

Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009.

WERNECK VIANNA, L. **O Estado Novo do PT.** Disponível em: <<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=755>>. 2009.

_____. A viagem quase-redonda do PT. **Boletim Carta Maior.** Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16078>. 2007.