



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

BEATRIZ SOUSA DE OLIVEIRA

**CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PRINCIPAIS DIFERENÇAS
INSTITUCIONAIS NO GOVERNO FHC E LULA**

Brasília – DF

2015

BEATRIZ SOUSA DE OLIVEIRA

**CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PRINCIPAIS DIFERENÇAS
INSTITUCIONAIS NO GOVERNO FHC E LULA**

Monografia a ser apresentada como trabalho de
conclusão do curso Gestão de Políticas Públicas

Professora Orientadora: Dra. Suely Mara Vaz
Guimarães de Araújo

Brasília - DF

2015

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão de Curso de
Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

Beatriz Sousa de Oliveira

Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Professora-Orientadora

Dra. Christiana Soares de Freitas
Professora-Examinadora

Dra. Magda de Lima Lucio
Professora-Examinadora

Brasília, 2 de julho de 2015

Oliveira, Beatriz Sousa.

Conselhos Gestores de Políticas Públicas: principais diferenças institucionais no Governo FHC E Lula. – Brasília: Gestão de Políticas Públicas, 2014.

77 p.

1. conselhos gestores de políticas públicas. 2. participação social. 3. instrumentos de participação. 5. democracia.

O que chamamos democracia começa a assemelhar-se tristemente ao pano solene que cobre a urna onde já está apodrecendo o cadáver. Reinventemos, pois, a democracia antes que seja demasiado tarde.

(Saramago, José.)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pela força concedida para realização desse trabalho, também à professora Suely Araújo pela orientação, apoio, aprendizado e tolerância; à toda minha família, especialmente aos meus pais Jonas Lopes e Josenilda Sousa, que sempre me apoiaram e me incentivaram a continuar nessa trajetória; e a todos os meus amigos pelas palavras de incentivo.

RESUMO

O presente trabalho buscou analisar os conselhos gestores de políticas públicas em duas épocas específicas na história do Brasil, sendo eles a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso e os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A pesquisa pautou-se nas diferenças institucionais em relação aos conselhos gestores nesses períodos. Foram analisados documentos reguladores dos conselhos para entender suas dinâmicas e funcionamento, com intuito de compreender até que ponto essa ferramenta participativa tem sido efetiva e democrática. Foram abordadas as categorias relacionadas a composição, caráter e data de criação, para que assim pudesse se chegar à uma conclusão com relação a esses conselhos. Para basear a análise, adotou-se uma série de autores, tais como Avritzer (2007, 2010), Rousseau (2002 [1972]), Miguel (2005) e especialmente Teixeira (2013), que realizou um estudo profundo sobre a participação social no Brasil, em especial, os conselhos gestores. O gestor Avelino, da Secretaria Geral da Presidência, concedeu uma entrevista para explicar o Decreto nº 8.243/2014, que cria a Política Nacional de Participação Social (PNPS). Esse decreto foi importante para colocar na agenda de debates o assunto sobre participação social, porém causou demasiada polêmica pelo seu texto. Logo, é interessante entendê-lo para saber como afeta a dinâmica de participação social no Brasil, em especial os conselhos gestores. Foram analisados os órgãos colegiados do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Cidade, para aprofundar o estudo sobre participação social. Com os dados coletados, foi possível verificar que prevalece nos conselhos gestores a participação do poder público, mais do que a participação social, porém também se observa um aumento de meios participativos e de suas deliberações. Percebe-se que atitudes foram tomadas com relação à participação social, mas ainda há um longo caminho a percorrer para o Brasil chegar na democracia participativa de fato.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 - Conselhos sem participação social no Governo FHC.....	42
QUADRO 2 - Conselhos existentes criados em regimes não democráticos.....	44
QUADRO 3 – Conselhos sem participação social no Governo Lula.....	49
QUADRO 4 - Órgãos Colegiados do Ministério do Meio Ambiente.....	54
QUADRO 5 - Estrutura e periodicidade dos órgãos colegiados do MMA.....	56
QUADRO 6 - Conselhos gestores de políticas públicas do MCidades.....	61
QUADRO 7 - Estrutura e periodicidade de reunião dos conselhos do MCidades.....	62
FIGURA 1 - Caráter dos conselhos gestores criados no período FHC.....	45
FIGURA 2 - Número de representantes dos conselhos nacionais criados no período FHC..	46
FIGURA 3 - Tipos de conselhos criados no período FHC.....	47
FIGURA 4 - Número de conselhos gestores criados no período do presidente Lula....	50
FIGURA 5 - Composição dos conselhos gestores criados no período Lula.....	51
FIGURA 6 - Composição dos órgãos colegiados do MMA.....	60
FIGURA 7 - Composição do Conselhos do MCidades.....	64
TABELA 1 - Reuniões e deliberações dos órgãos colegiados do MMA.....	58
TABELA 2 - Reuniões e deliberações dos conselhos do MCidades.....	63

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1 Descrição do trabalho	9
1.2 Metodologia e apresentação da monografia	10
2. REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 Teorias da Democracia: Comentários Gerais	13
2.2 Democracia Liberal-Pluralista	17
2.3 Democracia Deliberativa	19
2.4 Democracia Participativa	23
2.5 Republicanismo Cívico	27
2.6 Multiculturalismo	28
3. FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	30
3.1 Panorama da Evolução da Participação no Brasil Recente	30
3.2 O Decreto nº 8.243/2014 e sua Fundamentação	37
4. CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS GOVERNOS FHC E LULA	41
5. ESTUDOS DE CASO	53
5.1 Ministério do Meio Ambiente (MMA)	53
5.2 Ministério das Cidades (MCidades)	61
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERÊNCIAS	70
APÊNDICE	73

1. INTRODUÇÃO

1.1 Descrição do trabalho

O presente trabalho versa sobre a participação social nos conselhos gestores de políticas públicas em dois períodos históricos no Brasil, nas gestões do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva. Mais especificamente, são analisadas as diferenças institucionais nesse sentido e como afetam a qualidade da democracia.

O Brasil tem vivido nos últimos anos em uma fase de expansão de meios participativos, percebe-se um aumento considerável dos conselhos gestores de políticas públicas nas esferas municipais, estaduais e federal (AVRITZER, 2010). Segundo Tatagiba (2005, p. 209), “Os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo”. De acordo com a referida autora, os conselhos buscam a institucionalização do diálogo entre o governo e a sociedade.

Sendo assim, para melhor entender a participação social no Brasil recente, foram escolhidos os conselhos gestores de políticas públicas para serem estudados. No próprio Decreto nº 8.243/2014, que trata da Política Nacional de Participação Social (PNPS), observa-se que os conselhos de políticas públicas são as instâncias colegiadas que possuem prerrogativa de participar do processo decisório e gestão de políticas públicas, o que coloca em destaque seu papel na PNPS.

Nos anos de 1970 havia uma forte concepção de utilizar o espaço participativo como forma de organização da sociedade e eram utilizados como “modelos” o sindicato, os movimentos populares e o próprio partido. A ideia que se tinha era de utilizar essas organizações sociais como forma de educação para cidadania, a qual foi muito idealizada por setores da Igreja Católica progressista, porém essa ideia perdeu força. Desde então, passaram a entrar nos argumentos políticos uma visão da participação como forma de apoiar os governos, de um lado, e de fiscalizá-los, de outro (TEIXEIRA, 2014).

De acordo com a teoria democrática participativa, a participação social baseada apenas no voto em períodos eleitorais não responde mais às demandas dos cidadãos, os quais cada vez mais têm reclamado por participações mais ativas nas políticas públicas. E, assim, essa corrente participativa tem crescido e se tornado importante nas sociedades atuais (MIGUEL, 2005). Incluam-se nessa perspectiva tanto a corrente participativa das teorias da democracia, quanto a deliberativa e outras vertentes, que serão explicadas no Capítulo 2.

Teixeira (2014, p. 3) afirma que:

[...] a democracia participativa foi uma construção histórica, feita por atores concretos que, buscando responder a problemas concretos, foram fazendo escolhas e produzindo experiências e discursos que acabaram por ampliar os sentidos da democracia.

Segundo Almeida e Tatagiba (2012, p. 70), os conselhos tornaram-se nos últimos vinte anos um tema relevante dos debates sobre democracia, “[...] contribuindo efetivamente para projetar a categoria sociedade civil no centro das formulações teóricas sobre as possibilidades das democracias contemporâneas”. Segundo as autoras, os estudos que antes eram feitos com foco na competição pelo voto em períodos eleitorais, das instituições políticas tradicionais e seus agentes específicos, foram trocadas pelos estudos nas modalidades de participação da sociedade civil e de seus impactos na criação de novas instituições que teriam maior legitimidade às decisões públicas. Como é dito por Peters e Pierre (2010), a forma encontrada pelo Estado para que suas ações fossem legitimadas passou a ser por meio da participação social.

Esse trabalho tem o objetivo geral de identificar e explicar as principais diferenças institucionais do governo FHC e Lula no que se refere aos conselhos gestores de políticas públicas. Nesse âmbito, foram assumidos como objetivos específicos: distinguir quais são as dimensões da participação que mais se evidenciam na política brasileira nos períodos dos anos de 1990 até 2010; compreender o contexto histórico dos períodos dos presidentes abordados, para buscar sua relação com a participação social; analisar as legislações relacionadas aos conselhos gestores de políticas públicas nas duas gestões presidenciais; descrever e interpretar o conceito de participação social para o partido petista; e analisar o Decreto nº 8.243/2014.

1. 2 Metodologia e apresentação da monografia

Quanto à metodologia, o presente trabalho apoiou-se em fontes secundárias e primárias. Para os capítulos sobre “teorias da democracia” e “ferramentas de participação social”, usaram-se fontes secundárias como livros, teses e artigos científicos. Já para os capítulos “Conselhos gestores de políticas públicas – FHC e Lula” e “Estudos de caso: Ministério do Meio Ambiente e Ministério das Cidades”, foram utilizadas fontes primárias, com o levantamento de dados em legislações e documentos de regulação de conselhos.

Para melhor entender o Decreto nº 8.243/2014, sancionado no governo da presidenta Dilma Rousseff, foi realizada uma entrevista com o gestor público Daniel Pitangueira de Avelino, especialista em políticas públicas e gestão governamental. O gestor Avelino estava na data da entrevista lotado na Secretaria Geral da Presidência (SGP) e foi um dos responsáveis pela formulação do decreto. Por meio desta entrevista, foi possível conhecer os motivos da criação do decreto e a visão da SGP com relação à polêmica sobre dispositivos específicos desse ato normativo.

Os conselhos gestores de políticas públicas foram listados de acordo com a lei de organização dos ministérios de cada presidente abordado no trabalho. Foram analisados todos os conselhos gestores de políticas públicas, estudando os que incluem participação da sociedade civil em sua composição e apenas listando aqueles que não incluem. Para analisar a gestão do presidente FHC, utilizou-se a Lei nº 9.649, de 1998; para gestão Lula, foi considerada a Lei nº 10.683, de 2003.

De todos os conselhos pesquisados, houve alguns em que as informações contidas em *sites* e documentos de regulamentação foram insuficientes¹, como é o caso do Conselho Nacional de Articulação de Programas Sociais, criado no governo Lula. Esse conselho foi criado pela Lei nº 10.683/2003, porém nada se encontrou sobre ele. Também houve dificuldade para obter informações concretas sobre o Conselho Nacional Proteção e de Defesa Civil, como por exemplo a sua data de criação, sendo que as informações disponíveis na *Internet* não condizem com as informações dos regulamentos. Tentativas de contato com alguns conselhos para conseguir informações adicionais foram feitas, em geral com êxito, em poucos casos não.

É importante salientar que alguns conselhos não estão na lei de organização dos ministérios dos presidentes em questão. Por isso, decidiu-se realizar dois estudos de caso. Foram escolhidos dois ministérios para esse fim: Ministério do Meio Ambiente e Ministério das Cidades. Estes ministérios foram escolhidos pois tratam de temas que afetam diretamente o cidadão brasileiro, logo, achou-se interessante entender se a sociedade tem participado das discussões envolvendo esses assuntos.

Para melhor compreensão da prática dos órgãos participativos, foram analisados todos os órgãos colegiados desses dois ministérios, estando ou não referidos nas duas leis citadas

¹ Os conselhos com informações insuficientes são: Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, Conselho Nacional de Proteção e de Defesa Civil, e Conselho de Articulação de Programas Sociais. Os conselhos citados foram colocados no Apêndice ao final do trabalho.

relativas à organização administrativa do governo federal. Também aqui se excluíram aqueles não possuíam participação social. Para explorá-los, foram divididas algumas categorias, como: lei de criação, caráter, estrutura, periodicidade, deliberações e reuniões. Além dessas categorias, foram analisadas a composição desses órgãos, a qual foi dividida em: governo federal, governo estadual, governo municipal, representação da sociedade civil, associação empresarial, entidades de classe e entidades de usuários.

O presente trabalho está dividido em cinco capítulos, além desta introdução. O Capítulo 2 visa explicar as teorias democráticas para entender de que forma podemos analisar os conselhos gestores no Brasil. O Capítulo 3 irá apresentar as ferramentas de participação social no Brasil, tomando como base o Decreto nº 8.243/2014, que instituiu a PNPS. No Capítulo 4, serão apresentados e analisados os dados dos conselhos gestores nos dois períodos estudados. No Capítulo 5, são apresentados os resultados dos estudos de caso sobre o conjunto de órgãos colegiados do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério das Cidades. No último capítulo, estão as considerações finais do estudo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Teorias da Democracia: Comentários Gerais

A democracia é um tema muito discutido pela comunidade global. Muitos Estados contemporâneos passaram a rotular seus governos de democráticos de acordo com aquilo que lhe convinha. A ideia de que a democracia é o melhor para uma nação vem de séculos passados. De acordo com Kelsen (1993), "a democracia é apenas uma forma, é apenas um método de criação de ordem social", sendo assim, para muitos é a democracia que vai melhor estruturar um país, tornando-o um lugar melhor.

Para Aristóteles (2006), o homem é um animal racional e político, e somente com um governo de muitos é que se pode alcançar o bem comum e trazer a felicidade, uma vez que é isto que a pólis juntamente com o homem anseiam. Logo, para os Estados contemporâneos a democracia surge como a melhor forma para alcançar uma estrutura política desejável. Para Miguel (2005), essa ideia de democracia utilizada pelo Ocidente é uma forma de agir de acordo com interesses políticos.

A imagem que se tem de democracia nos foi herdada pela Grécia antiga, e o que se identifica é que os gregos possuíam clareza do seu significado, o qual foi utilizado por outras nações. Porém, cada país possui sua realidade, por isso, a democracia foi se ajustando ao ideário local.

Diante de tantas correntes para democracia, Beetham (1993, *apud* MIGUEL, 2005) diz que a noção de democracia é incontestável, sendo uma forma de se tomar decisões públicas que terminam por dar ao povo um controle social. Tendo essa ideia como base, o que se percebe, de acordo com Miguel (2005), é que os interesses políticos irão moldar esse conceito, e então surgem tantos tipos de democracia nos Estados contemporâneos.

Para Sartori (1965), democracia é algo paradoxal, logo pode-se justificar o motivo de tantas teorias para uma ideia. Defini-la apenas pelo conceito é simples, uma vez que se pode conceituá-la como governo do povo, o que de fato vem da origem da palavra em grego. Mas, ainda de acordo com o autor, a democracia é algo complexo e pode ser um termo enganoso. Conforme Sartori (1965, p. 18), "Não se deve separar o que é democracia do que ela realmente deve ser. Uma democracia só existe enquanto suas ideias e valores são igualmente transformados em algo real".

Assim, entender o que é democracia é fundamental para que a mesma possa existir, pois sem a clareza do que ela é os cidadãos podem ser facilmente enganados, uma vez que, sabendo o que é democracia torna-se mais fácil de praticá-la (SARTORI, 1965). É com essa ideia que Rousseau (2002 [1762]) vai defender a participação cidadã nas decisões políticas como uma forma efetiva de democracia.

Segundo Nitti (1932), a democracia transformou-se em um fenômeno universal, porém, para Sartori (1965), nós estamos vivendo numa era de democracia confusa. Entender quem realmente faz parte do "governo do povo" é um grande problema, o que é evidenciado tanto na obra de Nitti (1932), quanto na obra de Sartori (1965). Para Kelsen (1993), a forma de democracia ideal é aquela que reina a maioria, pois como cada indivíduo é dotado de interesses próprios e sempre vai buscar satisfazê-los, sabe-se que é difícil conciliar a vontade individual de cada pessoa. Nessa perspectiva, a regra da maioria torna-se a melhor forma de maximizar a liberdade pessoal.

Miguel (2005) afirma que, nenhuma teoria é neutra, observando as teorias vigentes elas sempre vão se pautar em como deve ser democracia, mesmo que implicitamente. Assim, o autor assegura que não existe uma taxonomia correta e sim aquelas que se adequam ao local e à época corrente.

Segundo Bobbio (2000, *apud* FRANÇA, 2007), a democracia acaba estabelecendo as “regras do jogo”, uma vez que estabelece quais são as pessoas responsáveis por tomar decisões coletivas, da mesma forma os procedimentos para tomadas de decisões. Ainda segundo o autor, uma das regras do jogo é a regra de maioria, pois é de extrema importância que os indivíduos sejam chamados para decisões políticas, pois dessa forma eles podem fazer exercer seus direitos políticos livremente.

Buscando entender melhor e caracterizar a democracia, França (2007, p. 16) alega que:

O ideal que realmente sustenta um sistema democrático é a supremacia do poder ascendente, que vai da base ao vértice, sobre o poder dissidente, que é sua absoluta oposição. Porém, este ideal só poderá ser concretizado onde existir o sufrágio mais universal possível, ou seja, onde o poder ascendente é alargado ao maior número de indivíduos.

França (2007) também afirma que para Aristóteles, Kelsen e Bobbio a ideia de democracia está ligada a um diálogo entre cidadão e Estado. Eles acreditam que mesmo o ser humano tendo interesses próprios, eles sempre podem dialogar e entrar em consenso. Mesmo com a ideia de diálogo, para Miguel (2005), Sartori (1965) e Schumpeter (1961), é impossível haver uma democracia sem ter mecanismos representativos.

Então, percebendo a impossibilidade de uma democracia direta, a teoria representativa vai nortear todas as outras teorias democráticas. Assim, o caminho encontrado para que o cidadão pudesse ter algum contato com decisão pública seria através da representação política. É daí então que temos a democracia representativa. Para Rousseau a democracia representativa é prejudicial ao Estado, uma vez que torna o cidadão acomodado, pois acaba delegando aos seus representantes tarefas que eram para ser suas. Em sua obra "O Contrato Social", ele vai afirmar que:

Desde que o serviço público deixa de constituir a atividade principal dos cidadãos e eles preferem servir com sua bolsa a servir com sua pessoa. [...] A força da preguiça e de dinheiro terão por fim, soldados para escravizar a pátria e representantes para vendê-la. [...] A diminuição do amor a pátria, a ação do interesse particular, a imensidão dos Estados, as conquistas, os abusos do governo fizeram com que se concebesse o recurso dos deputados ou representantes do povo nas assembleias da nação. (ROUSSEAU, 2002 [1762], p.130)

Para Rousseau, as pessoas que pensam ser livres apenas porque votam em épocas de eleições estão se engando, pois um representante jamais saberá representar a real vontade do povo. Assim, ele vai dizer que, "A ideia de representantes é moderna; vem-nos do governo feudal, desse governo iniquo e absurdo no qual a espécie humana se degrada e o nome do homem cai em desonra" (ROUSSEAU, 2002 [1762], p. 131).

Segundo Sartori (1965) a democracia clássica não pode ensinar aos Estados de hoje como construir um Estado Democrático, uma vez que a realidade daquela *pólis* era diferente da dos Estados contemporâneos. Sartori (1965, p. 267) argumenta que:

A diferença entre as democracias antigas e modernas não é simplesmente de dimensões geográficas e demográficas, que requerem soluções completamente diversas, mas também uma diferença de fins e valores.

A democracia representativa faz parte da democracia indireta. Sartori (1965) faz uma diferenciação entre a democracia direta e indireta:

Na democracia direta existe participação contínua do povo no exercício direto do poder, ao passo que a democracia indireta importa num sistema de limitação e controle de poder. Em nossas democracias existem aqueles que governam e os que são governados; há o Estado, de um lado e os cidadãos, do outro; há os que lidam profissionalmente com a política e aqueles que não se lembram disso, exceto em raros períodos[...] (1965, p. 269)

Sartori (1965) afirma que temos a tendência de depreciar os sistemas indiretos de democracia. Para ele, mesmo que a sociedade saiba que o modo de democracia direta seja completamente inviável nos dias de hoje, sempre irá optar por esse sistema em detrimento do outro. Assim, o autor afirma que:

Os tipos indiretos de democracia escapam mais facilmente de ser levados a extremos. Um governo que se processa através de numerosos intermediários, e é construído de modo a que o processo das deliberações políticas caminhe por numerosas etapas, é em si mesmo um importante fator de estabilização." (SARTORI, 1965, p.271)

De acordo com Sartori (1965), a única forma possível de democracia nos dias atuais é por meio da representação política, mesmo que tornem essa vertente democrática mais participativa. Então ele diz que, "Conquanto, o homem atual espere menos da 'democracia literal', isto é, da soberania popular, ele realmente solicita muito mais da 'democracia liberal', que outra coisa que ele chama democracia" (SARTORI, 1965, p. 273).

Ainda segundo o autor, a democracia representativa seria uma forma de garantir aos cidadãos uma liberdade segura, então é dito que:

Minha liberdade em face do poder político não pode ser derivada da parcela infinitesimal desse poder, por meio do qual concorro com outros na criação das regras as quais devo estar subordinado. Portanto, nosso princípio de limitação e controle do poder não significa que estejamos realizando mais pelo ato de pedir menos, mas ao contrário, que tentamos resolver um problema que não existia para os gregos: o problema de proporcionar para cada indivíduo uma liberdade segura. (SARTORI, 1965, p. 273)

Para Tocqueville (1864), a democracia é algo que não pode ser parado, por mais que governantes tentem moldá-la em seu benefício, ela consegue escapar de toda força humana. É uma forma de organização política que vai muito além da força do governante. Segundo o referido autor:

Le développement graduel de l'égalité des conditions est donc un fait providentiel, il en a les principaux caractères: il est universel, il est durable, il échappe chaque jour à la puissance humaine; tous les événements, comme tous les hommes, servant à son développement (TOCQUEVILLE, 1864, p.7).

Assim como Sartori (1965), Tocqueville (1864) acredita que a democracia é algo deve ser estruturado, ou seja, deve ser conhecida pelos cidadãos:

Instruire la démocratie, ranimer s'il se peut ses croyances, purifier ses mœurs, régler ses mouvements, substituer peu à peu la science des affaires à son inexpérience, la connaissance de ses vrais intérêts à ses aveugles instincts; adapter son gouvernement aux temps et aux lieux; le modifier suivant les circonstances et les hommes: tel est le premier des devoirs imposé de nos jours à ceux qui dirigent la société. (TOCQUEVILLE, 1864, p. 9).

Tocqueville (1864) acredita que, para uma boa democracia, há necessidade de uma igualdade de condições entre os cidadãos, além de uma participação social nas decisões políticas. Essa interação entre sociedade e Estado é possível e, de acordo com Tocqueville,

pode existir em um país um espírito cívico.

Miguel (2005) vai optar por trabalhar com cinco correntes democráticas. Ele deixa claro que não há critérios universais para classificar a democracia, essas correntes servem apenas para dar uma compreensão melhor ao assunto. As correntes liberal-pluralista, deliberativa, de republicanismo cívico, participativa e de multiculturalismo, são as correntes utilizadas pelo autor, e segundo ele, estão inclusas no campo da democracia representativa (MIGUEL, 2005, p. 7). Essas correntes serão apresentadas a seguir.

2.2 Democracia Liberal-Pluralista

Segundo Miguel (2005), a corrente liberal-pluralista tem como base as ideias de Schumpeter (1961). Essa corrente tem como principal argumento a participação social em períodos eleitorais. Segundo Schumpeter (1961), essa seria a única forma de um país conseguir ter um governo do povo, pois este elegeria seus representantes que tomariam decisões por eles. Porém, ainda segundo o autor, nem sempre os representantes vão satisfazer a vontade da sociedade, mas como esta costuma ser apática à política acaba sempre votando em mesmo candidatos e mantendo um ciclo político vicioso.

Em sua obra "Capitalismo, socialismo e democracia", Schumpeter (1961) dizia que os socialistas, para elevarem seus valores, atestavam que estavam ligados à democracia, e que o capitalismo automaticamente a excluía, assim, o autor afirmava que, "eles [*socialistas*] possuíam também uma teoria que os convencia que os dois estavam indissolúvelmente ligados." (SCHUMPETER, 1961 p. 283). Mas para o autor, democracia que é imposta não é democracia, pois segundo ele, ao ler os textos de marxistas, o que se percebe são palavras como ditadura e revolução. Logo, Schumpeter (1961) chega à conclusão de que o sistema democrático sempre será uma forma de alterar minorias no poder, e que caberá ao cidadão fazer sua parte a cada período de tempo.

Como foi dito mais acima, para Schumpeter (1961), não há possibilidade existir um governo do povo como tal. Encontra-se inúmeras dificuldades que impedem essa essência da democracia. Porém, ele encontra uma solução para que de certa forma haja um "governo do povo", que seria "abandonar o governo do povo e substituí-lo por um governo aprovado pelo povo." (SCHUMPETER, 1961, p. 295). Assim, o governo terá que ser composto por representantes da sociedade. Schumpeter (1961), um realista com dureza em suas ideias, afirma esses representantes manipularão os cidadãos em busca votos e tentarão sempre se

manter no poder.

Segundo Moisés (1995), a democracia vem perdendo sua ideia igualitária, e o que se observa no século XXI são democracias liberais. Assim como Schumpeter (1961), ele vai afirmar que não há nas sociedades atuais como viver em uma democracia como a proposta pelos gregos:

Longe de se preocupar em criar a igualdade de condições capaz de qualificar os cidadãos para participarem da comunidade política, as "novas democracias" parecem se preocupar, em primeiro lugar, em assegurar a institucionalização dos seus procedimentos típicos. (MOISÉS, 1995, p. 83).

A sociedade que se observa hoje é pautada em uma desigualdade social, o que por sua vez faz com que haja cada vez mais conflitos sociais. Por falta de tomadas de atitudes em relação a isso, percebem-se divisões claras entre governados e governantes, o que aos poucos vai fazendo com que os cidadãos fiquem apáticos e desencantados com os políticos e instituições democráticas (MOISÉS, 1995).

Para Moisés (1995), essa apatia e desencanto se agravam quando notícias de corrupção envolvendo membros do governo são esparramadas pela mídia. É por isso que Schumpeter (1961) afirma que há um ciclo de minorias no poder público, pois as pessoas estão cada vez menos participativas e sendo cada vez mais levadas por propagandas eleitorais manipuladoras.

Miguel (2005) afirma que a democracia dos Estados contemporâneos é baseada nos interesses políticos de cada grupo dominante do país. Para ele, essa ideia de democracia é aceita porque as pessoas se acostumam com isso. Sartori (1965) vai afirmar que, quando não se sabe o que é democracia, as pessoas correm o risco de serem enganadas. Para Moisés (2005):

A eficácia dessa consolidação [*regime democrático*] depende, dentre outras coisas, do modo como o pacote institucional democrático é formulado e apresentado tanto às elites "relevantes" como a massa dos cidadãos, com vistas à obtenção do seu consentimento (MOISÉS, 1995, p. 97)

Sendo assim, o que se percebe é que a ideia democrática foi ganhando diversas interpretações, distanciando-se da forma como foi pensada pelos gregos, e tem sido muito discutida nos últimos anos.

As teorias da democracia são uma forma de tentar entender como a sociedade vem-se organizando politicamente. Regimes que são intitulados de antidemocráticos causam grande repulsa nas pessoas, isto porque o mundo viveu épocas em que governos assim causaram grandes guerras. Logo, a ideia que vem se criando é que a democracia é a melhor forma de

governo, mas o que se percebe – e Miguel (2005) enfatiza muito bem – é que não temos passado de uma democracia representativa, sem incluir nesse sistema mecanismos de participação mais direta dos cidadãos.

Dos problemas que podem ser identificados na teoria liberal-pluralista, segundo Miguel (2005), é destacado o fato do isolamento da esfera política em relação ao restante do mundo social. O que se percebe é que nessa corrente não é levado em consideração as desigualdades presentes na sociedade. É como se as eleições fossem suficientes para que as pessoas possam ter uma realidade melhor, os liberais-pluralistas vão se basear na ideia de “cidadãos iguais perante a lei”.

Outro problema destacado pelo referido autor, é a redução da política a um processo de escolha, em que se considera que os cidadãos são guiados por um “entendimento esclarecido de seus interesses” (MIGUEL, 2005, p. 12)

2.3 Democracia Deliberativa

Segundo Miguel (2005, p. 12), a corrente deliberativa “tornou-se, nos últimos vinte anos, a principal alternativa teórica à democracia liberal-pluralista”. Buscando parecer mais com a democracia grega, essa corrente aparece incorporando uma parte importante do ideal participacionista (MIGUEL, 2005).

Segundo Avritzer (2000), a ideia de deliberação pode trazer diferentes conceitos, como baseado no significado de um processo que envolve avaliação das razões envolvidas em uma questão, como também tendo em vista o momento no qual o processo decisório ocorre. Avritzer (2000), levando em consideração outros autores, conclui que se podem permitir os dois significados de deliberação, tanto no seu sentido de “ponderar, refletir” quanto “decidir, resolver”.

Rousseau (2002 [1762]) privilegia o aspecto decisório, no interior do processo deliberativo, ao tratar da ideia de “vontade geral”, a qual segundo ele que faz bem a toda sociedade e é desprovida de vontades particulares. Assim, para Rousseau:

Quando uma lei é proposta na assembleia popular, o que é perguntado a eles [os representantes] não é tanto se eles aprovam ou rejeitam a proposição, mas sim se ela está de acordo com a vontade geral, que também é deles. Toda pessoa ao votar dá sua opinião a respeito dessa questão e vontade geral é então deduzida da contagem dos votos. Portanto, quando uma opinião contrária a minha prevalece, isso apenas prova que eu estava equivocado e que aquilo que supus ser a vontade geral não era (Rousseau, 2002 [1762]).

De acordo com Avritzer (2000), percebe-se em Rousseau uma concepção democrática baseada nos seguintes elementos: a decisão como o elemento central do processo deliberativo, e a vontade de quem perdeu no processo decisório é considerada um erro. Assim, observa-se que na ideia democrática de Rousseau não havia espaço para discussão e tentativa de entrar em consenso. O que Avritzer (2000) vai levantar, é que nos anos 70 surgiu no interior da teoria democrática contemporânea a tendência a considerar o elemento argumentativo. Assim, ele afirma que:

Autores como Touraine, Habermas, Cohen, Melucci e Bohman, que propuseram ou teorias dos movimentos sociais ou teorias da esfera pública, chamaram a atenção para a centralidade do momento argumentativo, momento esse entendido como um "intercâmbio de razões feito em público" (AVRITZER, 2000, p. 26)

No século XX, a democracia vivenciava uma crise, neste período o mundo passava por avanços tecnológicos, reviravoltas no poder e conquistas de civilizações. Segundo Avritzer (2000), Weber foi um teórico social que conseguiu expressar esse momento para a democracia em suas obras. Weber tinha noção que as diversidades culturais, a emergência de grupos distintos e a complexidade administrativa dificultariam a ideia de participação e deliberação.

Então, de acordo Avritzer (2000, p. 29):

Nesse sentido, o problema de diferença não irá encontrar, na teoria democrática da primeira parte do século XX, uma solução no campo da argumentação. A concepção decisionística de deliberação propõe uma forma de decisão, que supostamente, prescinde dessa dimensão.

Desta forma, Weber percebe que a diferença cultural pode ser um empecilho para a democracia, uma vez que pode causar exclusão. Já Habermas (1992, *apud* Miguel, 2005) um defensor da ideia deliberativa, está ciente dessa particularidade das sociedades contemporâneas, mas segundo Miguel, "[Habermas][...] desenvolve, sua teoria sobre o modelo utópico da 'situação de fala ideal', onde a exclusão, por definição, não pode ocorrer" (MIGUEL, 2005, p.14). Porém o que se pode perceber é que Weber não leva em consideração que meio século depois a administração se tornaria mais flexível e o sistema de informação alcançaria mais pessoas, o que de certa forma é vivido por Habermas.

A crise democrática que afligia a Europa na época em que Weber viveu, e foi transferida para suas obras, fez com que o centro democrático se deslocasse para os Estados Unidos. Lá Schumpeter, como anteriormente explicado, reduziu a democracia apenas à participação eleitoral periódica, ideia discutida acima e que faz parte da corrente teórica liberal-pluralista (AVRITZER, 2000).

Avritzer (2000) mostra que, alguns anos depois do século XX, autores como Rawls e

Habermas mudaram a ideia de democracia que estava pairando as sociedades ocidentais, e lançaram a base da corrente democrática deliberativa. Segundo Miguel (2005, p. 12), "Em primeiro lugar, a corrente rompe com a percepção da democracia como simples método para agregação de preferências individuais já dadas." Miguel (2005) também cita que Habermas enfatizará a igualdade de participação, o que faz retornar à ideia democrática clássica, e também destacará a ideia de autonomia, isto é, a produção das normas sociais pelos próprios integrantes da sociedade.

Pela ideia de igualdade, Rawls (2000 [1971]) afirma que as pessoas podem ser convencidas por argumentos, isso porque elas estão em igualdade de posição e igualdade racional. Segundo o autor, "Se cada um deles, após uma reflexão adequada prefere uma concepção de justiça em relação a outra, então todos eles irão preferir uma posição e um acordo unânime poderá ser alcançado" (RAWLS, 1971 [2000] p. 139). A partir disso, Avritzer (2000) afirma que a ideia deliberativa defendida por Rawls é aquela baseada na necessidade de argumentação para que as pessoas reflitam e entrem em acordo.

Assim, o que se percebe é que tanto a ideia de Habermas como a ideia de Rawls argumentam que o ideal para a democracia é que indivíduos pudessem se juntar para debater questões que são de interesse público, em caráter de igualdade, para que assim todos fossem ouvidos. Segundo Miguel (2005), o ideal habermasiano inspira-se na comunicação face a face, porém esse ideal pode causar uma série de novos problemas. Desta forma, o autor afirma que:

O problema é que a comunicação face a face é um modelo impróprio para o entendimento da política, *exatamente por descartar a questão de representação*. Nas sociedades contemporâneas, com sua complexidade e dimensões, a representação é iniludível – e é este fato que torna complexa a construção de qualquer ordem democrática que supere a mera transferência da soberania popular para uma elite, por meio da autorização eleitoral. (MIGUEL, 2005, [grifo do autor], p.15).

Outros problemas evidenciados por Miguel (2005, p. 15) em relação às ideias de Habermas para a corrente democrática deliberativa dizem respeito à impossibilidade de se concretizar um debate envolvendo todos os interessados em sociedades extensas e populosas como as de hoje.

O Brasil é um país que se encaixa no que Miguel (2005) afirma, pois por ser um país com dimensões continentais, em que cada região há uma cultura, além da bem perceptível diferença de renda, observa-se dificuldades de se ter uma democracia deliberativa nos moldes do ideal habermasiano. Porém, mesmo com essa dificuldade, percebe-se que atualmente que

cada vez mais a sociedade brasileira tem mostrado interesse em participar das decisões governamentais. Segundo Luchmann (2002), o descontentamento da sociedade em relação à classe política é generalizado, e o que as pessoas argumentam é que as instituições formais básicas da democracia não têm mais representado os cidadãos. Também segundo a autora, tem aumentado o debate no país sobre o papel da sociedade civil no processo de democratização da sociedade (LUCHMANN, 2002, p.184).

Desta forma Miguel (2005, p. 16) argumenta que existem grandes desafios para a corrente deliberativa, mesmo que alguns teóricos tentem dar diferentes respostas para esses desafios, eles se tornam insatisfatórios. Miguel diz que:

Aqueles que buscam gerar modelos efetiváveis de democracia deliberativa postulam, em geral, a redução drástica da população a ser abrangida, muitas vezes por meio de sorteios [...] confiar em novas tecnologias da informação como ferramentas que transcenderiam as limitações de espaço que impedem a democracia direta. [...] Embora engenhosa, esta última solução compromete o benefício esperado com a deliberação coletiva: o contato com argumentos e perspectivas alheios, o que exige uma interação real, não apenas imaginária, com os outros. (MIGUEL, 2005, p. 16)

Após estudo sobre a democracia deliberativa e seus teóricos, Avritzer (2007) também questiona se seria possível essa corrente com as instituições atuais e, como outros teóricos, ele busca uma alternativa para melhor adequar a ideia de deliberação e participação. Segundo ele:

Ao nosso ver, o local de democracia deliberativa devem ser os fóruns entre o Estado e a sociedade que tem surgido em países tão diferentes quanto o Brasil, a Índia e os Estados Unidos. Esses fóruns seriam, no nosso caso brasileiro, os conselhos e o orçamento participativo (AVRITZER, 2007, p.19).

Para Avritzer (2007), o que se percebe atualmente é que se tem ampliado os mecanismos de diálogo entre Estado e Sociedade, assim, de acordo com o autor:

Apesar de participação e deliberação não serem sinônimos, parece interessante o fato de todos os arranjos deliberativos se constituírem em formas ampliadas de participação. A ampliação da participação parece, nesse caso, contribuir para argumentação. Em primeiro lugar, porque os atores trazem para os arranjos participativos razões anteriormente não contempladas pelas decisões estatais. (AVRITZER, 2007, p. 19)

Logo, mesmo sendo uma corrente que prioriza que todos participem das questões políticas, ela tem dificuldade de acontecer em larga escala, sendo mais eficiente em espaços menores. Por isso, Avritzer (2007) argumenta que a democracia deliberativa deve trabalhar em conjunto com a democracia participativa, para que ambas sejam eficazes no que se propõe. No estudo sobre conselhos no governo federal, verificaremos isso no caso brasileiro.

2.4 Democracia Participativa

A ideia de participação social tornou-se muito divulgada nos últimos anos, com um maior acesso a informações os indivíduos passaram a fiscalizar o Estado e reclamarem participação em decisões públicas. Porém, a ideia de participação foi muito utilizada para designar diversas situações na sociedade, e logo um estudo mais aprofundado sobre participação se tornou essencial para entender se essa é viável nos dias de hoje (PATEMAN, 1992).

Segundo Pateman (1992), no início do século XX as sociedades tornaram-se complexas, a economia foi alterada na medida em que a industrialização fazia parte dos novos Estados. Além disso, o surgimento de formas burocráticas de organização que ramificaram os trabalhos públicos fez com que muitos teóricos duvidassem de efetivação do conceito de democracia. Segundo a autora, Mosca e Michels são dois teóricos que defendem essa ideia:

Mosca dizia que toda sociedade precisava de uma elite no governo e, em seus últimos escritos, combinava essa teoria da elite com argumento a favor de instituições representativas. Michels, com sua famosa "lei de ferro da oligarquia" [...] parecia mostrar que era necessário fazer uma escolha entre organização (aparentemente indisponível no século XX) e a democracia, mas não ambas. (PATEMAN, 1992, p. 10)

Com esse receio que foi se formando sobre a ideia de democracia, os teóricos passaram a adequar a democracia nas realidades vigentes, e foi assim que Schumpeter (1961) elaborou a teoria da democracia liberal-pluralista, a qual já foi explicada anteriormente. Porém, com o tempo só esse conceito de democracia foi caindo no desgosto popular, pois como dito acima as pessoas passaram a buscar mais seus direitos como cidadãos, e a democracia participativa esforça-se para ser uma resposta nesse sentido. Segundo Miguel (2005, p. 25):

Os partipacionistas não visam o retorno da democracia direta. O arranjo institucional que propõem, bem mais complexo, aponta para a possibilidade de aprimoramento de representação por meio da qualificação política dos cidadãos comuns.

A corrente democrática participativa vai ser tratada como um processo educativo em que há uma diminuição da distância entre Estado e sociedade civil, e criação de mecanismos democráticos na vida cotidiana do cidadão, como por exemplo em bairros, escolas, locais de trabalho etc. A ideia seria que as pessoas pudessem ter acesso a informações e decisões dessas

áreas que afetam sua vida tanto diretamente como indiretamente (MIGUEL, 2005).

Tanto Miguel (2005) como Pateman (1992) colocam Rousseau como teórico clássico da democracia participativa. Em seu livro "O Contrato Social" Rousseau (2002 [1762]) fala sobre o pacto legítimo feito entre homens e o Estado para que os primeiros ganhassem em troca a sua liberdade civil. Logo, o que se percebe é que Rousseau busca condições para que a liberdade civil seja efetivada nas sociedades, e uma das formas é o povo, que é soberano, participe do processo de elaboração leis e também as obedeça. "Obedecer à lei que se prescreve a si mesmo é um ato de liberdade" (ROUSSEAU, 2000 [1762]). Em "O Contrato Social", Rousseau diz:

[...] quando bem compreendidas [as cláusulas do contrato], reduzem-se a uma só: a alienação total de cada associado, com todos os seus direitos, à comunidade toda, porque, em primeiro lugar, cada um dando-se completamente a condição é igual para todos e, sendo a condição igual para todos, ninguém se interessa por tornar onerosa aos demais. (2000 [1762], p. 24)

Miguel (2005) analisa que, na visão de Rousseau, as pessoas se tornariam mais capazes e competentes para fazer parte da legislação do governo, por meio da educação cidadã. Pateman (1992, p. 38) diz que, "a função central da participação na teoria de Rousseau é educativa, considerando o termo "educação" em seu sentido mais amplo".

Rousseau (2002 [1762]) discorre sobre o fato do que acontece quando o homem perde sua liberdade natural e ganha sua liberdade civil. A liberdade civil só é possível quando o ser humano está trabalhando em conjunto com o Estado para uma vida melhor. Assim, garantida sua liberdade civil e com a sua participação nas leis, o homem vai aprendendo a ser um cidadão público. Então, ele diz:

Foi somente então que a voz do dever, sucedendo ao impulso físico, e o direito ao apetite, fizeram com que o homem, que até esse momento só tinha olhado para si mesmo, se visse forçado a agir por outros princípios e consultar a razão antes de ouvir seus pensadores (ROUSSEAU, 2002 [1762], p.30).

Avritzer (2003), ao discorrer pela história para entender a democracia atual, mostra que na segunda metade do século XIX, já se entendia a democracia como algo inevitável e que se tornaria hegemônica no mundo. Desta forma, no final do século XX, a democracia se tornou hegemônica na organização política de todo Ocidente. Porém, "o indivíduo moderno passou a ser controlado por uma burocracia hierárquica e especializada" (AVRITZER, 2003, p. 565), que dificultava a ideia da democracia participativa.

Avritzer (2003, p. 568) afirma que:

Existem dois tipos de mobilização de massas: um primeiro tipo, no qual, a tradição elitista democrática é baseada, consiste em uma mobilização anti-institucional que tem a capacidade de levar a pressões e rupturas no processo político. Um segundo tipo consiste nas formas de ação coletiva próprias das associações voluntárias, dos movimentos sociais e das outras formas de participação em fóruns institucionais.

Segundo Miguel (2005), os participacionistas contemporâneos defendem a ideia de que não é necessária a redução do tamanho dos Estados para se ter uma democracia participativa, ao contrário de Rousseau, que acreditava que o ideal para democracia seria "[...] um Estado bastante pequeno, em que seja fácil congregar o povo, e onde cada cidadão possa facilmente conhecer todos os outros" (2002 [1762], p. 94). Logo, os participacionistas "insurgem contra a rígida separação entre Estado e sociedade civil e advogam a implementação de mecanismos democráticos nos espaços da vida cotidiana [...]" (MIGUEL, 2005, p. 25).

Entretanto, é reconhecida a dificuldade de tomadas de decisões em fóruns pequenos e próximos dos cidadãos. Desta forma, Miguel (2005, p. 26) diz:

Assim, a participação na base precisará, necessariamente, ser combinada com uma estrutura representativa piramidal; um dos efeitos benéficos esperados do incremento participatório é, aliás, a ampliação da capacidade de controle sobre os representantes.

De acordo com Pateman (1992, p. 39), "Os resultados humanos obtidos no processo de participação fornecem importante justificativa para o sistema participativo". Porém, é difícil manter o sistema participativo quando a desigualdade é extrema. Desigualdades materiais, de oportunidades e de instrução podem causar um rompimento nessa ideia de participação. Rousseau vai trazer isso à tona ao dizer que a democracia só se torna possível quando há "bastante igualdade nas classes e nas riquezas, sem o que a igualdade não poderia subsistir muito tempo nos direitos e na autoridade" (ROUSSEAU, 2002 [1762], p. 94).

Logo, o capitalismo passa a ser questionado como um possível obstáculo para a democracia participativa, uma vez, que esse sistema econômico gera uma série de desigualdades sociais. No entanto, Miguel (2005) argumenta que nem mesmo o socialismo é uma resposta viável para o bom funcionamento da participação popular. Assim, Miguel (2005, p. 26) afirma:

A lógica da participação ampliada exige descentralização do poder. Assim, em geral os participacionistas inclinam-se para propostas de economia autogestionária, que não excluem o mercado, mas dão aos trabalhadores a administração da empresa.

Macpherson (1978, *apud* Oliveira, 2000) também deu contribuição relevante para o ideal de democracia participativa. De acordo com Oliveira (2000), o modelo de democracia sugerido por Macpherson busca uma ideia de dinâmica na relação entre o Estado e a sociedade, por meio de eleição de delegados que levam as demandas da sociedade para debates públicos e assim buscam decisões políticas. Desta forma, Oliveira (2000, p. 38) diz:

Aqui, a escolha passa antes pelo efetivo exercício do político, ou seja, a participação ativa no debate público das questões públicas. É como desdobramento deste passo primeiro, simultaneamente caracterizado como ações política e educação política, que são escolhidos os delegados que deverão, em esferas superiores, deliberar sobre as propostas específicas para as quais foram eleitos.

Oliveira (2000, p. 51) também afirma:

Ao contrário do Modelo de Equilíbrio que define estreitamente a democracia, como sendo simplesmente um método de escolher e dar legitimação a governos, o Modelo da Democracia Participativa propõe que seja enfatizado o dinamismo do eleitorado como pessoas que moldam seus próprios destinos.

O autor percebe que as sociedades modernas estão complexas, assim como seus problemas e questões públicas. A administração e o Estado não possuem mais a facilidade de lidar com essas situações apenas se baseando em alguns representantes que decidam pela maioria. Essa ideia não tem mais agradado os cidadãos, e isso é visível em várias partes do mundo e também no Brasil. Assim, o autor afirma que os tempos atuais exigem que "cada cidadão no Estado, como cada trabalhador na empresa seja um centro de iniciativas de criação; dito de outro modo, que cada um sinta-se responsável pelo destino de todos" (OLIVEIRA, 2000, p. 52).

Pateman (1992) vai enfatizar a ideia de participação principalmente na vida cotidiana das pessoas, precisamente em seus locais de trabalho. Macpherson (*apud* OLIVEIRA, 2000) pensa o modelo da democracia como "sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois da base". E, assim como Pateman, ele defende a ideia de democracia direta ao nível de vizinhança.

Segundo Miguel (2005), a discussão acadêmica internacional sobre a teoria participativa foi diminuindo seu ritmo nos anos de 1980, porém no Brasil ela ganha força principalmente com a implementação do "orçamento participativo" (OP). Muitas críticas também vão envolver a democracia participativa, uma delas é que, mesmo que os espaços de participação busquem uma aproximação da sociedade com as decisões políticas, isso não acontece de fato, uma vez que o que ocorre é uma discussão dos cidadãos na base, e depois

escolhas de delegados que decidem mais em cima. Assim, deve ser percebido que os meios participativos não eliminam a representação política.

2.5 Republicanismo Cívico

No decorrer do seu trabalho "Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento", Miguel (2005) apresenta outra corrente democrática, intitulada de Republicanismo Cívico, teoria na qual a questão de coletividade é o ideal para bom funcionamento democrático. Segundo ele, "O republicanismo traz, assim, a marca da revalorização de um elemento presente no pensamento político clássico e moderno, mas que o individualismo liberal descartou" (MIGUEL, 2005, p. 19).

Miguel (2005) também cita Maquiavel e Rousseau como pensadores que auxiliam nessa corrente, uma vez que, para eles, a liberdade seria a ausência de dominação, logo exige a participação ativa dos cidadãos na vida pública. Skinner (1996, *apud* MIGUEL, 2005) vai dizer que é necessário que os indivíduos coloquem as prioridades cívicas acima de seus interesses individuais, para que não tenham de se submeter à tirania.

Ainda segundo Miguel (2005), acredita-se que o diálogo é importante para o republicanismo cívico, os autores que contribuíram para essa ideia argumentam que o diálogo não serve para que as pessoas entrem em um consenso, pois as pessoas sempre vão saber o que é a vontade geral e vão buscar apenas cumpri-la, o diálogo serve apenas como uma forma de educação cidadã. Miguel afirma que, para Rousseau, a "discussão política é útil como processo educativo dos cidadãos" (MIGUEL, 2005, p. 20).

Almeida (2011) também cita Rousseau em seu trabalho para entender o republicanismo cívico, então para ela:

A resposta de Rousseau ao aparente paradoxo está no povo, pois ele integra o corpo coletivo, soberano, e ao mesmo tempo é súdito, quando é particular. Dá-se a alienação total de todos os direitos a toda comunidade, porque cada um dando-se igualmente e por completo, não haverá motivos para que ninguém se interesse por torná-la onerosa aos demais, preservando sua essência, que é a liberdade (ALMEIDA, 2011, p. 92).

O comunitarismo também está presente nessa corrente e é visto como "útil para assinalar as aporias do pensamento liberal" (MIGUEL, 2005, p. 22). Assim, de acordo com o autor, por meio do comunitarismo, as pessoas acabam por cooperarem entre si, formando uma corrente que ajuda na dinâmica do Estado. Mas o autor também salienta que nem todos os

pensadores do republicanismo cívico acreditam que o comunitarismo seria a melhor forma para esta corrente:

[...] alguns autores preferem demarcar sua diferença. Pettit (1997, p. 8), por exemplo, afirma que seu ideal de "liberdade republicana" é comunitário, mas "compatível com formas pluralistas modernas de sociedade", e valoriza a participação, não como um bem em si mesma, mas por necessária para o gozo da liberdade como não-dominação. (MIGUEL, 2005, p. 24)

2.6 Multiculturalismo

Miguel (2005) também destaca o "multiculturalismo" como uma corrente importante de democracia que floresceu nas últimas décadas. O multiculturalismo é uma forma de expor como a sociedade se encontra hoje, mostrando que esta tem se tornado complexa e densa, o que ocasionou a criação de uma série de grupos que se sentem excluídos e que vêm buscando espaço na política. Segundo o autor:

O deslocamento essencial que a política da diferença faz, em relação ao liberalismo dominante, é a inclusão dos grupos sociais numa reflexão política que, marcada pelo individualismo, tende a exilá-los. (MIGUEL, 2005, p. 29)

De acordo com o mesmo autor, a ideia do liberalismo compreende a existência dos interesses de grupos, porém para essa filosofia os grupos não devem ter direitos, pois "o único sujeito de direito é o indivíduo" (MIGUEL, 2005, p. 29). No multiculturalismo, os grupos são colocados como sujeitos de direitos. Nas palavras de Kretzmann (2007):

O que torna a questão do multiculturalismo extremamente complexa é a necessidade de articulação entre as lutas pela afirmação do direito à diferença e os processos de globalização, que tendem a aumentar as desigualdades e excluir cada vez mais aqueles que de várias maneiras já estão à margem da sociedade (KRETZMANN, 2007, p. 9).

Alguns autores afirmam que estamos passando por uma crise da modernidade. Rouanet (2001) acredita que essa crise, na verdade, faz parte de uma crise de civilização:

O projeto civilizatório da modernidade tem como ingredientes principais os conceitos da universalidade, individualidades e autonomia. A universalidade significa que ele visa todos os seres humanos, independente de barreiras nacionais, étnicas ou culturais. A individualidade significa que esses seres humanos são considerados como pessoas concretas e não como integrantes de uma coletividade e que se atribui valor ético positivo à sua crescente individualização. A autonomia significa que esses seres humanos são aptos a pensarem por si mesmos, sem a tutela da religião ou da ideologia, a agirem no espaço público e a adquirirem pelo seu trabalho os bens e serviços necessários à sobrevivência material (ROUANET, 2001, p. 17).

Segundo Kertzman (2007), essa crise é visível na sociedade, uma vez que se percebem novos deslocamentos e a emergência de novos atores sociais, os quais não se conformam com os modelos jurídicos, políticos e sociais existentes. Por isso a autora diz que: "O multiculturalismo surge, então, como um desafio para as democracias liberais, fortemente apoiadas em ideias de igualdades, mas que agora se deparam com duras críticas [...]" (KRETZMANN, 2007, p. 9).

Miguel (2005) argumenta que a corrente nasce mais como uma teoria da justiça, mais do que como uma teoria democrática. Ela busca dar voz àqueles que por muito tempo foram excluídos das decisões políticas, e que hoje acabam por ficar à margem da sociedade. O multiculturalismo floresceu nos Estados Unidos e vem ganhando espaço nas ideias democráticas atuais.

Uma série de fatores que estão acontecendo do mundo têm trazido à tona discussões sobre a democracia, logo surgem no debate ideias democráticas que diminuam a distância entre sociedade e Estado. E isso que será visto no decorrer deste trabalho, de que forma, no Brasil, têm sido tomadas medidas para diminuir essa lacuna.

No próximo capítulo serão analisadas as ferramentas de participação social no Brasil, para melhor entender como o país tem evoluído nas questões democráticas.

3. FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Neste Capítulo, será apresentado um panorama da evolução recente da participação brasileira, bem como a exposição das ferramentas de participação social no Brasil e as explicações sobre o Decreto nº 8.243/2014 instituído pela presidente Dilma Rousseff. Isso se faz necessário para entender como se dá a participação social no Brasil, a qual é muito discutida e estudada nos últimos anos. O capítulo está subdividido em duas partes: a primeira faz um levantamento de teóricos que expõem particularidades da democracia participativa no Brasil em épocas específicas, além de apresentar as ferramentas de participação social; a segunda traz a análise do Decreto nº 8.243/2014.

3.1 Panorama da Evolução da Participação no Brasil Recente

A participação social no Brasil é um tema que tem ganhado grandes proporções nos estudos acadêmicos e em debates populares. Nos últimos anos, o que se tem percebido é um aumento das formas de participação e uma maior ênfase nelas. Segundo Avritzer (2010), acompanhando o debate sobre participação popular, aumentou-se o estudo sobre esse tema. De acordo com autor, os elementos que se analisam com relação a esse tema são:

1. teorias sobre a importância da participação dos atores da sociedade civil nas políticas públicas;
2. análises sobre os efeitos democratizantes das instituições participativas nas políticas públicas;
3. estudos sobre os elementos deliberativos contidos nas instituições participativas; e
4. análises sobre o tipo de relação entre Estado e sociedade.

Percebe-se que com o aumento de ferramentas participativas bem como discussões políticas sobre participação, aumentou-se no meio acadêmico estudos sobre esse tema. Teixeira (2014) complementa que foi dada maior ênfase a esse tema nos anos 90, quando a população brasileira passou a demandar mais participação em decisões públicas, uma vez que, o país acabava de sair de uma ditadura militar. De acordo com Avritzer (2010), os estudos sobre a participação social no Brasil completam mais de duas décadas e segundo ele,

O início destes estudos já apontava para algumas características de longo prazo da participação, tais com: a dinâmica mais horizontal da relação entre os atores sociais; a influência da Igreja Católica nas novas formas de participação; uma relação de autonomia e dependência em relação ao Estado, que se expressava na maneira como os atores da sociedade civil realizavam demandas por bens públicos, mas também defendiam a autonomia das suas organizações em relação ao Estado. (AVRITZER, 2010, p.11)

De acordo com o Decreto n° 8.243 de 28 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social, o Estado reconhece como meios participativos: conselhos de políticas públicas, comissões de políticas públicas, conferências nacionais, ouvidorias públicas federais, mesas de diálogo, fórum interconselhos, audiências públicas, consultas públicas e por fim, o ambiente virtual.

Segundo Pires (2010, p. 565),

Instituições como conselhos gestores de políticas públicas, conferência, 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 de 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.

Teixeira (2013) vai traçar uma linha histórica para entender a participação social no Brasil. Segundo a autora, nos anos 1990 a ideia que se tinha de participação social era que os sindicatos sempre estariam à frente e os demais movimentos fariam um papel subordinado nas discussões políticas. A mesma autora também registra a experiência do Partido dos Trabalhadores (PT) na década de 1980 como de grande importância para o desenvolvimento do ideário da democracia participativa. O partido tinha uma forte ligação com as organizações de base, uma vez que nasceu de movimentos sindicais e populares urbanos. Assim, com advento do partido petista ao poder executivo de algumas municipalidades, passou-se a debater no interior do partido como manter a relação com esses setores.

Temos em princípio nas gestões petistas, então, uma postura mais voltada à participação social do que nos demais partidos políticos. Teixeira (2013) também faz uma observação interessante sobre o PT assumir uma função articuladora com os movimentos sociais, porém o que se percebe é uma linha tênue entre uma função articuladora e uma que assume a direção das lutas.

Teixeira (2013) também fala do período que vai de 1990 a 2002. Segundo ela, esse período foi marcado pela afirmação da participação em torno de políticas públicas e pela disseminação das experiências participativas nos municípios brasileiros, como é o caso do

Orçamento Participativo em Porto Alegre, nas gestões petistas. Em 1990, o cidadão brasileiro buscava uma participação mais efetiva nas políticas públicas, uma vez que o país acabava de sair de um período não democrático, assim a autora diz que,

[...] a ideia de institucionalizar a participação em canais de diálogo entre Estado e sociedade foi a alternativa que encontrou condições históricas de realização, num cenário altamente complexo, no qual a associação entre participação e projetos mais amplos de transformação social perderá força após a toda movimentação e vigor prévios à Constituição de 1988. Haverá a combinação de dois processos simultâneos, as reformas neoliberais e as transformações no interior do PT. (TEIXEIRA, 2013, p. 53)

Ainda segundo Teixeira (2013), buscou-se justificar as experiências com participação social, que ocorriam em determinados entes federados e em alguma medida no governo federal, por meio da teoria de democracia deliberativa, comentada no Capítulo 2 desta monografia, e segundo ela “com ênfase sobre o conceito de esfera pública” (TEIXEIRA, 2013, p. 53). O conceito habermasiano de esfera pública trabalhava com a noção de esfera pública não estatal, logo a compreensão que se tinha era de que os meios participativos deveriam priorizar a esfera pública não estatal, e isso trazia a compreensão de que haveria produção e reprodução de políticas públicas, que não teriam controle do Estado. A mesma autora explica que a ideia, então, era afirmar os espaços participativos como um componente societal, ou seja, que não fazem parte do Estado.

Também foi observado pela autora que havia uma disputa maior dentro dos fóruns participativos do que entre eles e os outros meios institucionalizados do Estado. Dessa forma, esses conflitos por poder podiam descaracterizar a democracia deliberativa, em que todos têm direito de participar em condições de igualdade (TEIXEIRA, 2013).

No governo Fernando Henrique Cardoso buscaram-se propostas neoliberais para as políticas sociais, tentava-se combater a pobreza para que se melhorasse a economia do país, mas não houve êxito. Percebeu-se então que era necessária a participação para conseguir eficácia em certos programas e projetos, para reduções de custo e otimização de esforços na distribuição de verbas públicas (TEIXEIRA, 2013, p. 57).

No decorrer dos anos percebe-se que a participação social no Brasil segue um ritmo contínuo, no sentido de institucionalização, e veremos no próximo capítulo que isso se reflete na criação de conselhos gestores de políticas públicas.

Segundo Teixeira (2013), o governo Lula não conseguiu corresponder plenamente às expectativas nele depositadas nesse campo. A autora cita como exemplo a expectativa de se criar um Orçamento Participativo Nacional, a qual não foi adiante. Ainda segundo Teixeira

(2013), o PT não provocou uma revolução na participação social nem a reinventou, mas trouxe à discussão assuntos como potencialidades e os dilemas da participação social.

Teixeira (2013) afirma que, em 2003, ao chegar no governo Federal, o Partido dos Trabalhadores acaba se tornando mais homogêneo e com uma base de sustentação maior (isso devido ao processo de filiação). O PT não deixa de estar vinculado aos movimentos sociais, porém algumas características alteram o partido, como um certo envelhecimento da militância, um foco menor em centros urbanos, além de uma redução dos “radicais” do PT, que passaram para partidos mais de esquerda.

A autora Teixeira (2013) cita Singer (2012) para entender o momento histórico em 2003, e segundo Singer:

Teria havido, a partir de 2003, uma orientação que permitiu com a mudança da conjuntura econômica internacional, a adoção de políticas para reduzir a pobreza – com destaque para o combate à miséria - para a ativação do mercado interno, sem confronto com o capital. Isso teria produzido, em associação com o “mensalão”, um realinhamento eleitoral que se cristaliza em 2006, surgindo o lulismo. O aparecimento de uma base lulista, por sua vez, proporcionou ao presidente maior margem de manobra no segundo mandato, possibilitando acelerar a implementação do modelo “diminuição da pobreza com manutenção da ordem” esboçado no primeiro quadriênio (Singer, 2012, *apud* Teixeira, 2013, p. 103).

Segundo a pesquisa Pólis-Inesc (2011), de 1988 a 2010 foram criados 61 conselhos nacionais, e pelas informações de Tatagiba (2012), no ano de 2001, foram identificados 521 conselhos nas esferas estaduais. Para melhor organizar os meios participativos, o Decreto nº 8.243/2014 vai fazer uma relação destes e seu papel na administração federal.

As comissões de políticas públicas são citadas no Decreto nº 8.243/2014 como instâncias de diálogo; porém, diferentemente dos conselhos, as comissões possuem prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades. Existem menos comissões, em relação aos conselhos, nos períodos FHC e Lula. De acordo com a Lei nº 9.649/1995, no período FHC existiam oito comissões, já na gestão do presidente Lula existiam sete comissões, conforme a Lei nº 10.683/2003.

Como mecanismo de participação social, também são citadas as conferências nacionais, as quais são instâncias periódicas de debate, formulação e avaliação sobre temas específicos de interesse público (BRASIL, 2014). De 1941 a 2013, foram realizadas 138 conferências nacionais, das quais 97 aconteceram entre 2003 e 2013, período de gestão petista, sendo que nos dois mandatos do presidente Lula houve 74 conferências nacionais, que mobilizaram cinco milhões de pessoas, em cerca de cinco mil municípios (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010).

As conferências são espaços de diálogo entre Estado e sociedade, elas são convocadas pelo Executivo, em parceria com os conselhos de políticas públicas, e acontecem em três etapas: municipal, estadual e federal. O que é decidido e colocado em pauta pela conferência é encaminhado ao ministério responsável, para que assim sejam tomadas medidas para as demandas. A primeira conferência nacional é datada de 1941, portanto no governo Vargas, e discutiu o tema “Situação sanitária e assistencial dos Estados” (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010).

Pogrebinschi e Santos (2011) afirmam que as conferências se tornam mais diversificadas quando envolvem um número maior de pessoas e percebemos, de acordo com dados disponibilizados pela Secretaria Geral da Presidência da República (2010), que há um aumento considerável no número de participantes dessas conferências. Ainda de acordo com os autores, elas se tornam mais abrangentes por englobar um número cada vez maior de temas. Dados da Secretaria Geral da Presidência da República (2010) mostram que quarenta temas de políticas públicas foram objetos de debates, como por exemplo: desenvolvimento, geração de emprego, meio ambiente, juventude e direitos das mulheres, entre outros. Desta forma, observa-se que os debates vêm deixando de ser prática restrita à área da saúde, campo onde as conferências sempre foram fortes, e tornam-se mais inclusivos por reunirem grande diversidade de pessoas e grupos sociais (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011).

Decisões tomadas por meio de conferência nacionais podem influenciar aprovação de legislação. Pogrebinschi e Santos (2011) fizeram um estudo para entender até que ponto o fenômeno da pertinência temática entre diretrizes de conferências nacionais e produção legislativa é algo novo na política brasileira. Constataram que não se trata de algo específico a um governo, mas houve uma evolução no decorrer dos governos, com uma explosão na produção legislativa com temáticas tratadas nas conferências nacionais no governo Lula.

As ouvidorias públicas são instâncias de controle e participação social responsáveis por averiguar reclamações, solicitação, denúncias e sugestões (BRASIL, 2014). A primeira ouvidoria pública no Brasil foi criada no ano de 1986 em Curitiba, com objetivo de atuar em defesa dos direitos individuais e coletivos violados pela Administração Pública. Porém, apenas em 2004 que elas passaram a fazer parte do ordenamento jurídico do país, sendo estabelecida a criação de Ouvidorias de Justiça nos Tribunais e no Ministério Público as quais poderão produzir contratos, sentenças judiciais, atos e negócios jurídicos pela Emenda Constitucional nº 45. Como mecanismo de participação social, as ouvidorias são importantes, pois dão ao cidadão a possibilidade de acessar a informação, avaliar, criticar e melhorar os serviços públicos (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010).

As mesas de diálogo sugerem uma forma de participação entre o governo e sociedade para que se busquem entendimentos sobre diversos temas. Elas se tornam importantes, pois procuram solucionar conflitos entre sociedade e Estado. Essas mesas foram relevantes no governo Lula, pois se discutiu o salário mínimo com representantes dos trabalhadores e também houve diálogo sobre a agricultura familiar, a reforma universitária e outros assuntos (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010).

Os fóruns interconselhos buscam um alinhamento entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, por meio de diálogo, para que se acompanhem as políticas públicas e programas governamentais (BRASIL, 2014). O primeiro fórum interconselho aconteceu em 2011 e buscou colher sugestões da sociedade civil para o Plano Plurianual 2012-2015. Nesse ano de 2015, o fórum interconselhos está acontecendo em vários lugares do Brasil para se discutir o PPA 2016-2019 (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010)

A audiência pública é uma ferramenta participativa de caráter presencial, consultivo e aberto, na qual possibilita que qualquer pessoa possa se manifestar de forma oral de acordo com o seu interesse. Segundo relatório de pesquisa do Ipea (2013), foi identificado que, “[...] de 2004 a 2009, 105 programas do governo federal registraram 203 ocorrências de audiências públicas – 118 de caráter obrigatório; 81, voluntário, e quatro indefinidos” (IPEA, 2013, p. 17).

A consulta pública é uma ferramenta consultiva e aberta para qualquer interessado que queira buscar informações por escrito da sociedade civil sobre determinados assuntos (BRASIL, 2014). Assim, há necessidade de se ter colaboração dos cidadãos, empresas, movimentos e organizações da sociedade para que se possam construir políticas públicas. Atualmente, existem nove áreas no Portal Brasil com consultas públicas, sendo elas a Anac, Anatel, Ancine, Aneel, ANP, ANS, ANTT, Antaq e Anvisa.

Os ambientes virtuais também são colocados no Decreto nº 8.243/2014 como meio participativo, esses ambientes são ferramentas que envolvem tecnologia de informação e de comunicação para promover diálogos entre o cidadão e a administração pública federal. Temos como exemplo o “Participa.br”, uma plataforma do governo federal que visa abrir diálogo com cidadãos acerca de diversos temas.

Por fim, temos os conselhos nacionais, os quais são o tema central deste trabalho. Segundo Avritzer (2007), os conselhos são instâncias com características que os particularizam no interior do sistema decisório das políticas públicas e isso se dá pelo seu caráter plural e híbrido, uma vez que eles são compostos por representantes do poder público,

da sociedade civil e de prestadores de serviço. De acordo com Almeida e Tatagiba (2012, p. 69), “essa composição torna o processo decisório mais permeável aos diversos interesses implicados na elaboração e execução das políticas públicas, favorecendo decisões mais justas e legítimas”.

Dessa forma, ainda segundo Almeida e Tatagiba (2012), os conselhos seriam uma ferramenta de participação social muito importante no repertório de relação entre o Estado e a sociedade, pois estão presentes na maioria dos municípios, articulados desde o nível federal e, além disso, cobrem uma ampla gama de temas.

De acordo com Avritzer (2010), é possível afirmar que o processo de criação de conselhos gestores de políticas públicas em novas áreas continua em expansão no país e isso tem sido de muita importância para a democracia participativa.

Avritzer (2010), em sua pesquisa sobre os conselhos gestores, faz um estudo sobre os conselhos em municípios brasileiros com mais de cem mil habitantes, e a partir desses dados ele comprova o aumento significativo de conselhos municipais no país. Na pesquisa do autor em que foram analisadas 25 cidades de sete estados (RJ, MG, GO, SP, RGS, SC) e o Distrito Federal, percebe-se que, no período que vai de 1997 a 2000, há um total de 274 conselhos municipais, no período de 2001 a 2004 um total de 373 e no período de 2005 a 2008 490 conselhos. Os conselhos nacionais também tiveram um aumento significativo, mas isso será apresentado mais adiante neste trabalho.

As autoras Almeida e Tatagiba (2012, p. 73) afirmam que:

Os conselhos gestores são também espaços nos quais se fomentam um importante aprendizado de convivência democrática, tanto para os autores da sociedade quanto do Estado. Tem exigido que o Estado dê publicidade as suas ações, apresente contas, exponha critérios que banalizam acordos; e, da sociedade civil, tem exigido que se qualifique para essa participação, o que amplia seu conhecimento dos processos que envolvem a gestão pública e possibilita a construção de novos referenciais capazes de equilibrar a defesa dos interesses privados e corporativos com o reconhecimento do caráter coletivo dos direitos implicados.

Essa ideia das autoras deriva do pensamento de Rousseau, comentado no Capítulo 2, que dizia que o importante em uma sociedade é que os indivíduos tenham uma educação cidadã para que assim possam participar com responsabilidade das decisões públicas. Assim, para Almeida e Tatagiba (2012), os conselhos gestores fazem parte desse processo educativo dos cidadãos. As autoras também alegam que o grau de sucesso dos conselhos “[...] depende do resultado das disputas que se travam no seu interior e daquelas que se desenrolares no seu entorno” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 73).

Segundo Avritzer (2003), os conselhos de políticas públicas surgem como forma de suprir falhas na teoria democrática hegemônica, o liberal-pluralismo. Como já foi dito no capítulo anterior, as participações sociais apenas em períodos eleitorais se tornaram insuficiente para os cidadãos. Os autores Crantschaninov, Matheus e Silva (2011) afirmam que as eleições também passaram a ser ineficazes para punir ou recompensar políticos, pois as informações não são bem distribuídas pela população. Com essa preocupação, colocam:

A criação dos conselhos gera um constante elo institucional de comunicação entre governo e sociedade, que deve ser devidamente articulado para que o conselho não permaneça fechado em si mesmo, mas promova real acesso da população ao governo (CRANTSCHANINOV *ET AL.*, 2011, p. 79).

Veja-se que é importante que a informação seja base da atividade dos conselhos de políticas públicas. Isso reforça a ideia de educação cidadã, uma vez que se disponibilizam informações e se permite que os indivíduos discutam entre si sobre elas.

Após esse apanhado sobre as ferramentas participativas baseado no Decreto 8.243/2014 e em revisão de literatura, é importante entender como esse decreto foi criado e as polêmicas que o envolvem, em face da visibilidade que os debates sobre esse ato normativo ganharam na mídia e na agenda política.

3.2 O Decreto nº 8.243/2014 e sua Fundamentação

O Decreto nº 8.243/2014 institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS), que o governo chama de “nova política de participação social”. Com esse decreto percebe-se por parte do governo o interesse de consolidar a formalização dos processos participativos. Segundo o *site* Carta Capital, o texto do documento tornou-se alvo de divergências uma vez que é acusado, entre outras coisas, de se ser “bolivariano”. Ainda segundo a reportagem, o governo defende que a PNPS seria uma forma de institucionalizar a participação social, além de aumentar e fortalecer o diálogo entre Estado e sociedade.

De acordo com o art. 4º do referido decreto, os objetivos da PNPS são consolidar a participação social como método de governo, promover a articulação entre os meios participativos, aprimorar a relação entre Estado e Sociedade e desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento, entre outros objetivos.

Porém, o dispositivo do decreto que causou reação contrária por parte do Legislativo, ao ponto de gerar a tentativa de suspendê-lo², é o art. 5º, que afirma em seu *caput*:

Art. 5º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

Além desse ponto polêmico, foram observados outros, por exemplo o fato de a Secretaria Geral da Presidência da República se tornar um órgão controlador da PNPS, recebendo relatórios dos conselhos nacionais, orientando as partes envolvidas nessa relação, realizando estudos e propondo medidas para que haja o funcionamento do que foi proposto. A crítica é no sentido de que as ferramentas de participação não devem ter coordenação unificada.

Para entender melhor esse decreto, foi realizada uma entrevista com o Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, o gestor Daniel Pitangueira de Avelino que trabalhava, até a data da entrevista, na Secretaria Nacional de Articulação Social, que faz parte da Secretaria Geral da Presidência da República. Segundo Avelino (2015), o Brasil colocou em sua Constituição Federal algumas exposições que tornam a participação social como um comando imperativo para todas as áreas do governo, assim no parágrafo único do art. 1º da Constituição percebe-se que há uma grande semelhança com o item 21 da Declaração Universal de Direitos Humanos, o qual estabelece que todas as pessoas têm o direito de participar das decisões públicas do seu país diretamente ou por meio de seus representantes eleitos. Desta forma, os meios de participação social no Brasil têm por finalidade suprir a lacuna que a democracia liberal-pluralista, meramente representativa, deixa na política brasileira.

Com essa avaliação sobre a participação social na política brasileira por parte do gestor Avelino, foi questionado o motivo da criação da PNPS, uma vez que a Constituição Federal já expõe a participação da sociedade de forma imperativa. Avelino (2015) relata que, ao longo dos anos, as políticas públicas brasileiras, principalmente as da área social e de defesa de direitos, desenvolveram meios de participação social, como conselhos, conferências, auditorias etc., que eram específicos e direcionados para as suas respectivas decisões e sistemas. Essa característica fez com que no Brasil houvesse uma expansão desses instrumentos de participação social, mas não necessariamente uma articulação entre eles.

² O projeto de decreto legislativo que objetiva suspender a aplicação do decreto foi encaminhado ao Senado e aguarda a votação para sua aprovação ou não.

Assim, há um número expressivo desses meios, mas não se pode dizer que haja uma rede de participação social criada, pois não se observa nesses espaços uma interação em lógica de rede. Dessa forma, de acordo com Avelino (2015), o decreto foi uma forma de conseguir um reconhecimento recíproco entre esses instrumentos, assim como algumas diretrizes comuns que pudessem ser respeitadas por todos esses espaços e ferramentas de participação.

Após o argumento de Avelino sobre o motivo da criação do decreto, foi tratada da necessidade da edição desse ato normativo para que se regulamentasse a participação social. O gestor alega que a ideia participativa existe mesmo sem o decreto, e segundo ele, o decreto não é um instrumento necessário e suficiente para que a participação ocorra no Brasil, mas por ser uma medida presidencial o documento vem como forma de orientar os órgãos federais, em especial os que coordenam políticas públicas, de que não é possível criar participação social de forma apenas setorializada e isolada das demais (AVELINO, 2015).

Como foi dito mais acima, um dos pontos polêmicos do decreto é a coordenação da PNPS via Secretaria Geral da Presidência da República, assim foi questionado ao gestor se há realmente necessidade de um órgão central para que a política funcione. De acordo com Avelino (2015), não é necessário um órgão coordenador, ainda mais se for pensar em lógica de redes, mas são necessárias orientações para que se aprenda a trabalhar os instrumentos participativos de forma conjunta, e para isso é importante que haja um mediador. O gestor ainda complementa dizendo que a coordenação por meio da Secretaria Geral não a deixa com mais poder em relação aos outros órgãos, pois como o decreto tem uma posição hierárquica inferior a leis e ele não pode alterar as demais medidas jurídicas instituídas (AVELINO, 2015).

Também foi abordada na entrevista a polêmica do art. 5º do decreto, sobre decisões políticas terem de considerar os mecanismos participativos, pois as discussões que se deram no Congresso foram baseadas no argumento de que o decreto limita a capacidade de decisão do Legislativo, o qual é por direito representante da vontade do povo. Para Avelino (2015), não há limitação na capacidade de decisão do Congresso Nacional, pois no decreto há referência aos órgãos da administração pública federal do Poder Executivo. Isso significa que não estabelece nenhum tipo de obrigação para o poder judiciário, legislativo, estadual, municipal ou distrital, porém esses segmentos podem optar por seguir as orientações desse decreto.

Com relação aos conselhos nacionais, foi questionado de que forma o decreto daria voz a estes meios. Porém, de acordo com Avelino (2015), não é o decreto que dará voz aos conselhos, pois segundo ele há uma construção que esses órgãos colegiados têm de fazer no

seu relacionamento diário com os demais órgãos de gestão da política pública específica em que atua cada um deles. O que o decreto ajuda é fazer com que os conselhos se percebam em um sistema mais amplo e complexo de participação da sociedade em decisões públicas (AVELINO, 2015).

Observou-se que, com a polêmica sobre o decreto, ganhou relevo a discussão sobre as teorias democráticas como democracia liberal-pluralista (exclusivamente representativa, baseada nas eleições), deliberativa e participativa. Sendo assim, passou-se a discutir em quais dessas correntes a PNPS se encaixaria. Para Avelino (2015), o contexto brasileiro faz com que haja uma revisão de todas essas teorias e deve-se tentar entender o modelo brasileiro como um modelo complexo e híbrido, tendo elementos dessas três teorias. Porém, nenhuma delas conseguiria explicar totalmente a realidade brasileira (AVELINO, 2015).

Assim, a opinião do gestor acerca da polêmica gerada por meio do Decreto nº 8.243/2014 é que ela fez com que a participação social voltasse a ser discutida em todos os meios, colocando em lugar central na agenda de debates. Desta forma, a polêmica vinda após o decreto teria sido muito bem-vinda pela Secretaria Geral da Presidência da República (AVELINO, 2015).

Avelino (2015) também afirmou que a ideia de institucionalizar a participação social não surgiu por conta de eventos isolados, como as manifestações de 2013, pelo contrário, já havia há alguns anos interesses do governo em editar um ato normativo sobre participação social. Segundo ele, a Lei nº 12.593/2012, que institui o PPA 2012-2015, já abordava a questão da participação social. Assim, o decreto teria vindo como uma forma de o governo federal cumprir uma das medidas que haviam sido colocadas nesse documento.

O que se nota é que o aumento dos mecanismos participativos não foi suficiente para solucionar os problemas relacionados à participação social. A edição do Decreto nº 8.243/2014 mostra-nos que talvez seja necessário maior nível de institucionalidade para as ferramentas de participação social no país.

Nos capítulos posteriores, serão apresentados e analisados os conselhos gestores de políticas públicas com atuação nacional nas gestões do presidente Fernando Henrique Cardoso e do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

4. CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS GOVERNOS FHC E LULA

Para compreender a participação social no Brasil, foi realizada uma pesquisa que levantou dados para que fosse possível fazer a comparação entre dois períodos na história do país de grande importância para a consolidação dos conselhos gestores de políticas públicas. São esses os oito anos do presidente Fernando Henrique Cardoso, que vão de 1995 a 1998 e, sendo reeleito, de 1999 a 2002, e os oito anos da gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2006 e 2007 a 2011).

O interessante desses dois períodos é a sua continuidade e o fato de os dois presidentes seguirem linhas diferentes de pensamentos ideológicos, sendo que o presidente Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, assumiu um posicionamento pró-liberalismo e o presidente Lula uma linha mais de esquerda, coerente com o ideário do Partido dos Trabalhadores (PT). O que se procura compreender é de que forma essa diferença ideológica interferiu na conformação e dinâmica dos conselhos gestores de políticas públicas. Com isso, também se analisa, pelo menos em alguma medida, o quão participativa é a gestão governamental.

Na pesquisa realizada para entender a ideia de participação social a partir dos conselhos gestores com atuação nacional, foi feito inicialmente um levantamento da quantidade de conselhos, suas respectivas denominações e vínculo institucional, baseado nas leis de organização dos ministérios dos dois presidentes abordados no trabalho, a Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, e Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, ambas em suas redações mais atualizadas.

Antes de iniciar a apresentação dos resultados obtidos, é importante salientar que há vários conselhos ou órgãos colegiados similares que não estão nas duas leis de organização dos ministérios dos presidentes em questão. Seria inviável coletar todos os dados sobre isso em *sites* ou outras fontes de informação, mas foi feito esse esforço de complementação de dados em relação aos conselhos que constavam nas duas referidas leis. O detalhamento de todos os órgãos colegiados, incluindo os que não estão expressos nas leis de organização, será feito apenas em relação a dois ministérios, sendo eles o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério das Cidades. Como dito anteriormente, os referidos ministérios foram escolhidos por abrangerem assuntos que afetam diretamente a vida da sociedade brasileira. Os resultados serão apresentados no Capítulo 5.

Como explicado, para listar os conselhos do período do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), utilizou-se a Lei nº 9.649/1998. Foram incorporados na pesquisa como integrando os esforços governamentais de participação social todos os conselhos nacionais contidos na lei, excluindo somente aqueles que não tinham participação da sociedade civil. No caso, temos dezenove conselhos que são governamentais, ou seja, em sua composição apresentam apenas representantes do poder público, e trinta que contêm em sua composição a participação da sociedade civil.

O que podemos perceber com a coleta de dados é que a maioria dos conselhos que são governamentais tem vínculo com o Ministério da Fazenda. Observando a Lei nº 9.649/1998, vê-se que este ministério não possuía nenhum conselho participativo. Em suma, a maioria dos conselhos sem participação social envolvia medidas econômicas. No Quadro 1, encontra-se a lista com os conselhos apenas governamentais, sem representação da sociedade civil, do Governo FHC.

Quadro 1 – Conselhos sem participação social no Governo FHC

Conselhos Governamentais
Conselho Nacional de Política Agrícola
Conselho Deliberativo da Política do Café
Conselho Militar de Defesa
Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação
Conselho Monetário Nacional
Conselho Nacional de Política Fazendária
Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional
Conselho Nacional de Seguros Privados
Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização
Conselho de Controle de Atividades Financeiras
Conselho do Contribuinte
Conselho Diretor do Fundo de Garantia à Exportação
Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
Conselho Administrativo da Região Integrada do Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno.
Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento do Nordeste
Conselho Nacional de Trânsito
Conselho Nacional da Amazônia Legal
Conselho Deliberativo para Desenvolvimento da Amazônia

Fonte: Elaboração da autora.

Observou-se, também, que alguns conselhos constam na lei de organização de ministérios de FHC, no entanto eles surgem em alguns documentos como criados no governo Lula. É o caso do Conselho Nacional de Segurança Pública, que é citado na Lei nº 9.649/1998, mas em seus registros e na documentação da Secretaria Geral da Presidência da

República (2011), ele é mostrado como um órgão criado, em 2006, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O Conselho Nacional Antidrogas também funciona da mesma forma, porém no governo Lula ele aparece como Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas (Conad). No *site* do Conad faltam muitos dados e não foi possível esclarecer essa questão de denominação com precisão. Além do mais, tentativas de contatos com o conselho foram inúteis. Outro conselho em que foi encontrada a mesma situação foi o Conselho Nacional de Política Cultural, que é citado na lei de organização de ministérios de FHC, porém, segundo informações da Secretaria Geral da Presidência de República (2011), esse conselho foi criado pelo Decreto n° 5.520/2005.

O caso do Conselho Nacional da Educação também é interessante, uma vez que, segundo o *site* do conselho, ele teve sua primeira experiência como conselho na área da educação em 1842 na Bahia. Depois disso seguiram-se várias ideias de um conselho superior de educação, após muitos atos jurídicos em anos seguintes foi criado o Conselho Nacional de Educação pelo Decreto n° 19.850/1931. Porém, esse decreto foi revogado e, novamente, foi instituído o Conselho Nacional de Educação pela Medida Provisória (MP) n° 661/1994, convertida na Lei n° 9.131/1995, com o presidente Fernando Henrique Cardoso. Por isso, muitos documentos classificam esse conselho como criado no período FHC.

Conforme mostrado no Apêndice A, na gestão de oito anos de FHC tivemos um total de trinta conselhos participativos, incluindo representação da sociedade civil, sendo onze conselhos criados no período FHC, seis em períodos não democráticos, que datam de 1937 a 1945 no Estado Novo de Vargas e na ditadura militar de 1964 a 1985, e treze criados nos primeiros dez anos pós-ditadura que vão de 1986 a 1995.

Percebe-se um número maior de criação de conselhos durante os primeiros anos de democracia no Brasil, após o regime militar que aconteceu de 1964 a 1985. Logo, o conceito de participação social passou a ser bastante estudado e ganhou um forte grau de politização. Cabe lembrar que, durante 21 anos, a sociedade esteve afastada dos processos de decisão política. Houve por parte do governo atendimento a essas demandas e mais conselhos nacionais foram criados, como forma de inserir a participação popular na esfera pública brasileira.

Como mencionado, também foram encontrados seis conselhos gestores instituídos em períodos não democráticos, mostrados no Quadro 2. Porém, dos seis conselhos citados, apenas o Conselho Nacional da Saúde e o Conselho Nacional de Meio Ambiente possuía em sua composição original participantes da sociedade civil, os demais conselhos possuíam

somente representantes do poder público. Com o final da ditadura, esses órgãos colegiados passaram a contar com participação popular, e se mantiveram tanto no governo FHC quanto no governo Lula.

Quadro 2 – Conselhos existentes criados em regimes não democráticos

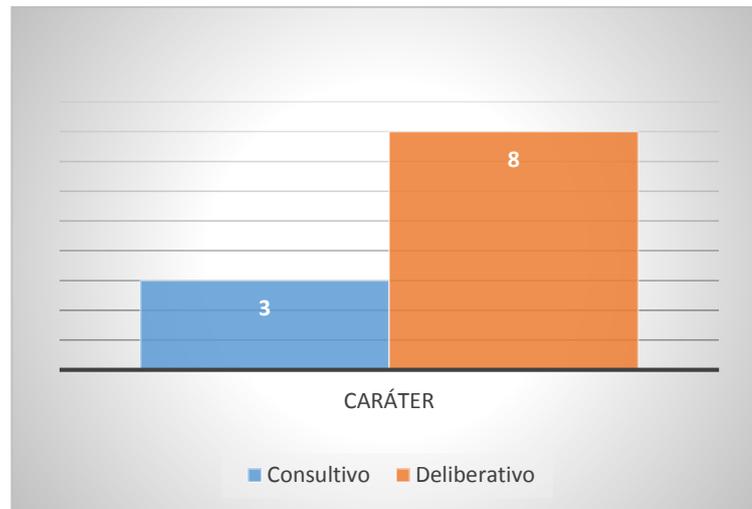
Conselhos existentes atualmente criados em regimes não democráticos		
Órgão colegiado	Ato de criação	Caráter
Conselho Nacional do Meio Ambiente	Lei nº 6.938/1981	Deliberativo
Conselho de Recursos da Previdência Social	Decreto-Lei nº 72/1966	Deliberativo
Conselho Nacional de Imigração	Lei nº 6.815/1980	Deliberativo
Conselho Nacional de Saúde	Lei nº 378/1937	Deliberativo
Conselho Nacional de Turismo	Decreto-Lei nº 55/1966, incorporado à estrutura do Ministério do Turismo pela Lei nº 10.683/2003.	Consultivo
Conselho Nacional de Política Penitenciária	Lei nº 7210/1984	Deliberativo

Fonte: Elaboração da autora.

No governo FHC, notam-se cinco conselhos criados em seu primeiro mandato, que vai de 1994 a 1998, e seis conselhos criados durante o seu segundo mandato, que vai de 1999 a 2002. Isso mostra que o ritmo da criação dos conselhos não se alterou durante o período de sua gestão.

Uma das categorias da pesquisa é verificar o caráter do conselho, ou seja, se o conselho é, de acordo com seu documento regulamentador, deliberativo ou consultivo. De acordo com a Figura 1, é observado que o número de conselhos deliberativos criados no período FHC sobrepõe-se ao dos conselhos meramente consultivos.

Figura 1 – Caráter dos conselhos gestores criados no período FHC



Fonte: Elaboração da autora.

Esse dado é significativo porque mostra se esses espaços de fato podem tomar decisões que influenciam diretamente as políticas públicas, uma vez que conselhos deliberativos geram resoluções muitas vezes com força de norma legal. Os conselhos apenas consultivos, por sua vez, geram decisões que não necessariamente interferem nas políticas públicas.

O sentido da palavra deliberação, de acordo com autores da corrente democrática deliberativa, explicada no Capítulo 2, é que os participantes da tomada de decisão estejam em igualdade para participar, o que implica também, terem informação³. Habermas, que é considerado o mais importante autor da teoria deliberativa (1997, *apud* Miguel, 2005, p. 13), vai enfatizar a igualdade de participação, logo é isso que deve ser observado para saber se de fato o conselho tem caráter deliberativo. Nos estudos de caso observaremos isso com mais detalhes em relação aos órgãos colegiados dos dois ministérios selecionados. Na perspectiva geral, a opção possível é considerar o caráter definido na legislação que disciplina a atuação de cada conselho, juntamente com sua composição.

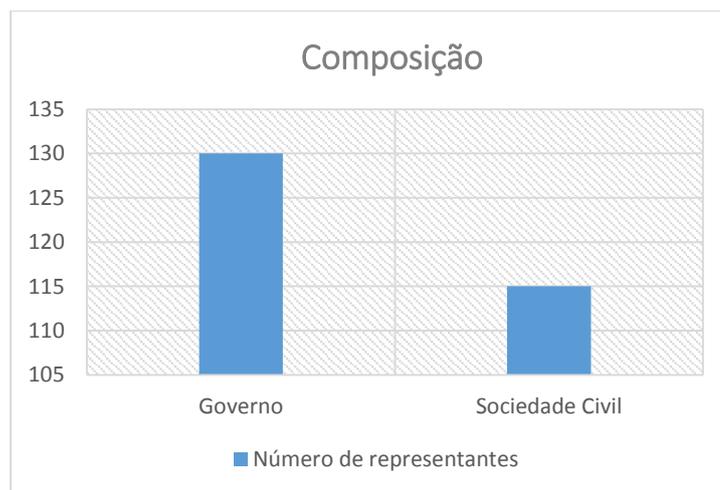
Assim, foram analisados os conselhos do período FHC segundo suas composições, pois por meio delas se pode observar se os conselhos possuem conformação societal, no sentido de apresentar representação significativa da sociedade civil. O que se percebe em muitos conselhos é uma presença maior dos representantes do governo e, desta forma, há questionamentos se realmente a sociedade civil consegue se fazer representar e ter voz ativa.

³ Esse aspecto específico demandaria estudos mais aprofundados, com aplicação de entrevistas e outras ferramentas em relação ao conjunto de conselhos, o que seria inviável em uma pesquisa como esta.

Como visto no Capítulo 2, Miguel (2005) evidencia um problema para a democracia deliberativa, que podemos relacionar com os conselhos nacionais brasileiros. Para ele, um país com grandes dimensões continentais como o Brasil tem dificuldade para realizar participações com caráter de igualdade. Por isso é necessário observar a composição dos conselhos. Sabe-se que a análise numérica não é suficiente, mas cabe perceber que, para uma pesquisa qualitativa ampla nessa perspectiva, seriam necessários provavelmente anos de estudos.

De acordo com a Figura 2, percebe-se que nos conselhos criados no período FHC há predominância da representação do governo, com um total de 126 representantes nos onze conselhos criados durante o seu governo. O total de representantes da sociedade civil soma 115.

Figura 2 – Número de representantes dos conselhos nacionais criados no período FHC



Fonte: Elaboração da autora.

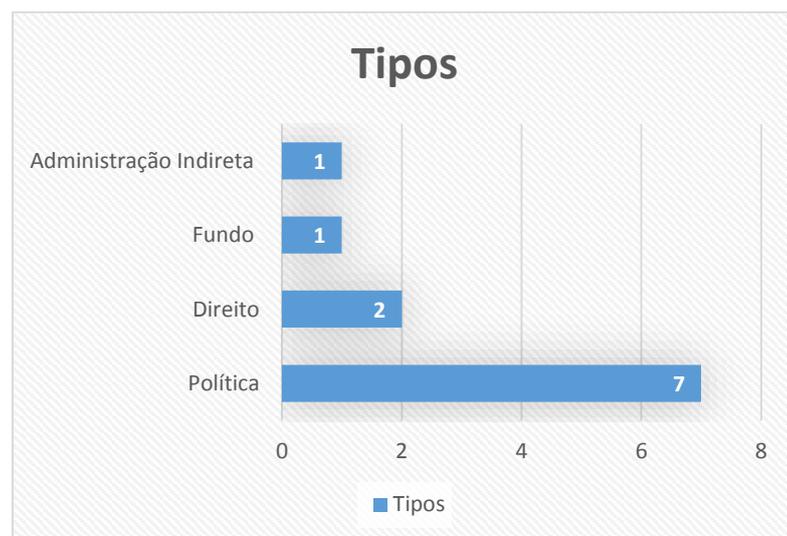
Na pesquisa desenvolvida pelo Pólis-Inesc (2011), afirma-se que, para melhor entender os conselhos, também se deve analisá-los conforme seus objetivos e forma de funcionamento. Nessa linha, eles descrevem quatro categorias: os conselhos de políticas, de fundo, de direito e de administração pública indireta. Os de políticas são aqueles que contribuem para a formulação de políticas públicas; os de direitos aqueles que tratam de uma população específica; os de fundo aqueles que tratam de recursos públicos destinados a determinada política; e, por fim, os de administração pública indireta são aqueles que se caracterizam por ser um órgão colegiado que define os rumos da instituição pública.

De acordo com a leitura dos documentos regulamentadores dos conselhos de políticas, observam-se atribuições relacionadas à normatização de determinados procedimentos ou até

mesmo de normas mais gerais da política. Em conselhos de direitos, verifica-se que em suas atribuições buscam-se mais coordenação, monitoramento e avaliação das políticas direcionadas a grupos específicos. Já em conselhos de fundos suas atribuições são relacionadas à aprovação de planos de contas e relatórios de gestão de fundo. Por último, os conselhos de administração pública indireta têm atribuições muito parecidas com as dos conselhos de fundos, com atribuições baseadas em aprovações de relatórios de gestão e planos de conta. Mas, esses conselhos também podem se assemelhar com os conselhos de políticas, com atribuições voltadas para decisões da instituição e na normatização de processos ligados a instituição. (PÓLIS; INESC, 2011).

Buscando entender melhor os conselhos pesquisados na Lei nº 9.649/1998 criados no governo FHC, temos sete conselhos de políticas, que são: o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia; Conselho Nacional de Recursos Hídricos; Conselho Nacional do Idoso; Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável; Conselho Nacional do Esporte; Conselho Nacional da Previdência Complementar; Conselho Nacional do Trabalho. Há dois conselhos de direitos, sendo eles o Conselho dos Direitos da Pessoa com Deficiência e o Conselho Nacional do Combate a Discriminação dos grupos LGBT. Há um conselho de fundo, sendo ele o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente. E, por fim, consta um de administração pública indireta, que trata do Banco da Terra. Ver a Figura 3 com esses dados.

Figura 3– Tipos de conselhos criados no período FHC



Fonte: Elaboração da autora.

Em síntese, o que se pode observar a partir desses dados é que na gestão de oito anos do presidente Fernando Henrique houve onze conselhos criados, mostrando uma continuidade de criação de conselhos em seus dois mandatos, sendo a maioria de seus conselhos deliberativos, o que pode ser importante para a participação social. Mas, como foi visto anteriormente, por mais que o conselho tenha caráter deliberativo, para que ele siga a ideia habermasiana de democracia deliberativa, há necessidade de se ter igualdade de participação. Nos dados apresentados percebe-se um número maior de representantes do governo, o que faz questionar se o teor das deliberações expressa de fato a vontade da sociedade civil, problema destacado por Miguel (2005) em seu trabalho sobre as teorias democráticas.

Após a gestão de FHC, é eleito o presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2002. Pelo fato de o PT ser um partido de esquerda e que se aproximava dos movimentos sociais, era de se esperar que o governo buscasse ficar próximo do cidadão e fizesse um governo com muito mais participação social.

Isso ocorreu, com ampliação das ferramentas de participação social (IPEA, PIREs). Teixeira (2014), contudo, mostra o distanciamento da ideia de participação como partilha de poder para governar. Na prática observou-se aproximação da ideia de diálogo com o cidadão, o que a referida autora irá chamar de “participação como escuta”. Mesmo mantendo a participação social, deixa-se de ganhar em termos de qualidade da democracia. Talvez o decreto da PNPS de 2014, comentado no Capítulo 3, seja uma tentativa de reforçar essa perspectiva.

O levantamento feito por Teixeira (2014) mostra que no governo petista foram feitas 74 conferências nacionais, o que confirma que o governo partiu para uma ideia de participação que busca a oitiva do cidadão, por meio de conferências, auditorias, ouvidorias, mesa de diálogos etc. A citada autora também afirma que há uma discussão no âmbito da esquerda sobre o que constitui a participação social de fato, e o que se percebe é que há alguma distância de como o PT via participação antes de chegar à Presidência e como ele realmente a implementou em seu governo. Assim a autora afirma:

[...] é preciso interpretar os significados da maior capacidade de “escuta” demonstrada pelo governo do PT. A “escuta” – uma forma bem menos exigente de participação quando com períodos anteriores – foi a maneira pela qual o governo conduziu as tensões entre, de um lado, seus vínculos históricos com os movimentos sociais e o “presidencialismo de coalizão” [...] É preciso compreender os impactos do PT ter “ganhado o governo, e não o poder”, e como a aposta, ao invés de ser “o povo na rua”, “na pressão”, “no saber popular”, “na partilha do poder” como forma de estabelecer uma nova governabilidade, foi, ao revés, na escuta, no diálogo, em práticas consultivas (TEIXEIRA, 2014, p. 9)

Como explicado anteriormente, o levantamento de dados sobre os conselhos gestores de políticas públicas do período de governo do presidente Lula foi baseado na Lei nº 10.683/2003. Conforme a referida lei, nesse período o governo contava com 53 conselhos gestores. Na verdade, esse quadro mantém-se praticamente o mesmo com Dilma Rousseff, mas a conformação do governo atual extrapola o escopo deste trabalho.

Com relação aos conselhos sem representação social há um total de 21 conselhos, que são mostrados no quadro a seguir.

Quadro 3 – Conselhos sem participação social no Governo Lula

Conselhos Governamentais
Conselho Nacional de Política Agrícola
Conselho Deliberativo da Política do Café
Conselho Gestor do Programa Bolsa Família
Conselho Nacional de Trânsito
Conselho Militar de Defesa
Conselho Nacional de Metrologia
Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação
Conselho Monetário Nacional
Conselho Nacional de Política Fazendária
Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional
Conselho Nacional de Seguros Privados
Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados de Previdência Privada Aberta e de Capitalização
Conselho de Controle de Atividades Financeiras
Conselho Diretor do Fundo de Garantia à Exportação – CFGE
Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
Conselho Administrativo da Região Integrada do Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
Conselho Deliberativo para Desenvolvimento da Amazônia
Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento do Nordeste
Conselho Nacional da Amazônia Legal
Conselho de Gestão do Patrimônio Genético
Conselho Nacional de Previdência Complementar

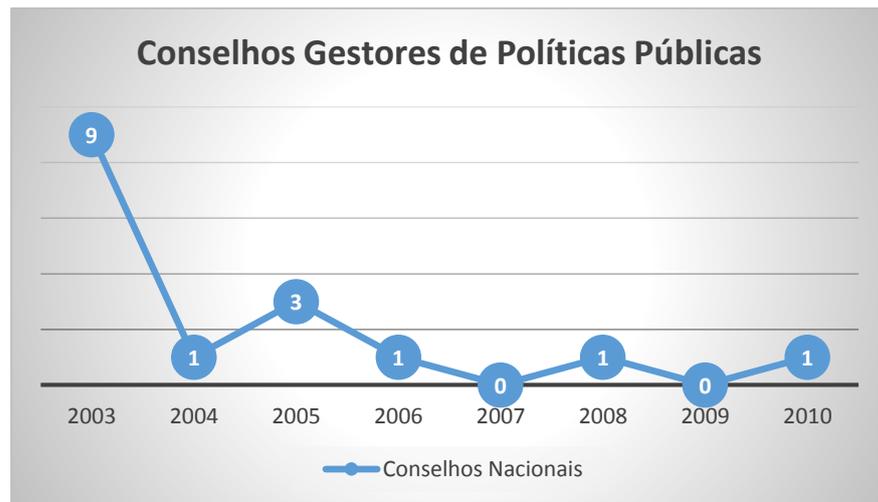
Fonte: Elaboração da autora

No total de 53 órgãos colegiados, observa-se uma predominância de conselhos nacionais criados no período Lula, sendo um total de dezesseis conselhos criados na sua gestão, onze conselhos criados no governo FHC, treze no período de redemocratização e seis no período antidemocrático.

Pode-se ver que no período Lula se criaram mais conselhos que no período FHC, e que Lula manteve os conselhos criados durante a gestão anterior e nos demais períodos. No entanto, alguns foram alterados, como é o caso do Conselho Nacional de Desenvolvimento

Urbano, que passou a ser denominado Conselho das Cidades. Também se observa que o ano em que se criou mais conselhos foi 2003, primeiro ano de mandato petista, contabilizando nove conselhos. A Figura 4 mostra o número de órgãos colegiados criados em cada ano de mandato de Lula.

Figura 4 – Número de conselhos gestores criados no período do presidente Lula



Fonte: Elaboração da autora.

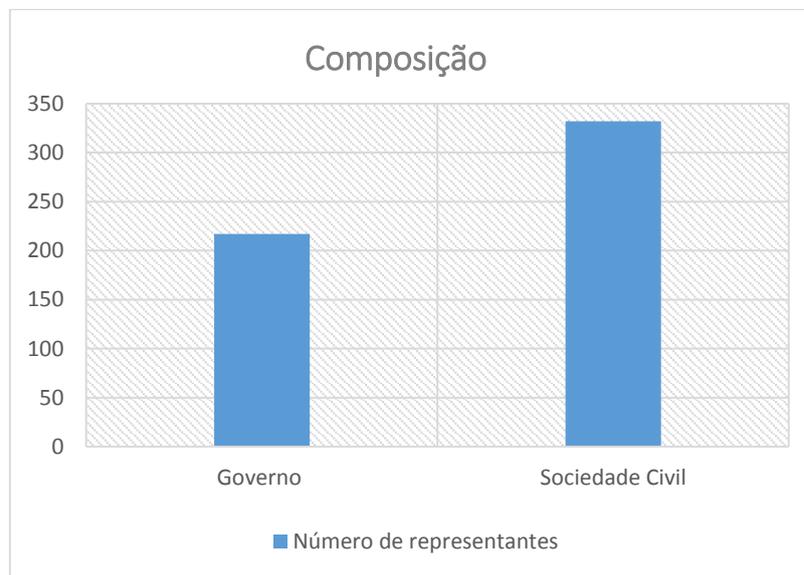
Isso mostra que, para fazer jus ao que pregava antes de conseguir alcançar o Poder Executivo nacional, o PT buscou, assim que entrou no governo, atender à demanda de seus apoiadores. Como foi visto antes, o PT tinha forte relação com os movimentos sociais e, assim como eles, apoiava a ideia de mais participação social nas políticas públicas, aproximando-se das correntes da democracia deliberativa e participativa (MIGUEL, 2005). Percebe-se que, após o primeiro ano de mandato petista, o número de criação de conselhos nacionais caiu consideravelmente.

Teixeira (2013) salienta que os conselhos criados durante o governo Lula, do ponto de vista de representação, são mais plurais, ou seja, possuem maior número de representantes de diversas áreas da sociedade civil. Por meio da pesquisa realizada para este trabalho, identifica-se a criação de conselhos que abrangem temas que vão além de uma relação capital/trabalho. Percebem-se órgãos colegiados que tratam sobre direitos de grupos específicos e outros que tratam de assuntos que atingem o dia-a-dia da sociedade, como a criação do Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas, do Conselho Nacional de Segurança Pública, do Conselho das Cidades (envolvendo habitação, saneamento, mobilidade etc.), do Conselho

Nacional de Controle de Experimentação Animal, do Conselho Superior de Cinema etc.. Os demais conselhos serão apresentados no Apêndice B ao final do trabalho.

Com relação à composição dos conselhos criados no período Lula, nota-se maior presença de representação popular, sendo um total 332 representantes da sociedade civil e 217 representantes do governo, como mostrado na Figura 5. O conselho que apresentou maior número de representantes da sociedade civil foi o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, com noventa representantes da sociedade e treze representantes do governo federal.

Figura 5 – Composição dos conselhos gestores criados no período Lula



Fonte: Elaboração da autora.

Essa figura mostra uma ideia de órgãos colegiados com um cunho mais social, do que no governo FHC, uma vez que a sociedade civil compõe a maior parte dos conselhos nacionais criados. Porém, o que os autores da pesquisa Polis-Inesc (2011) salientam é que, mesmo que os conselhos possuam mais representantes da sociedade civil, é interessante observar a forma que essas pessoas são escolhidas para estarem nesses órgãos. Muitas vezes, é o próprio governo que escolhe essas pessoas, o que pode dificultar o processo democrático.

Já com relação ao caráter dos conselhos criados no período Lula, há a mesma quantidade de conselhos deliberativos e consultivos, sendo oito de cada. Dos conselhos consultivos, dois deles são de assessoramento da Presidência da República, sendo eles o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Porém, o que veremos mais à frente, nos estudos de caso, é que existem conselhos que, mesmo que tenham caráter deliberativo, apenas deliberam sobre

assuntos de interesse interno, não afetando de fato as políticas públicas, como por exemplo, o Conselho das Cidades.

Por mais que os conselhos deliberativos e consultivos criados no governo Lula estejam em mesma quantidade, é importante o dado de que oito conselhos são apenas consultivos. Esse fato pode ser interpretado tanto como positivo quanto como negativo, uma vez que é importante manter esse diálogo com a sociedade brasileira, mas, para que vivamos uma democracia efetiva, é necessário ir além da “escuta”. É importante que o cidadão, por meio de representantes nesses órgãos colegiados, possa efetivamente atuar no conteúdo das políticas públicas que afetam sua vida.

Já os tipos de conselhos coletados na lei de organização dos ministérios do presidente Lula, catorze são de políticas, um conselho de direito e um conselho de fundo. Desta forma, percebe-se que a maioria dos conselhos contribui para formulação de políticas públicas em sua área de atuação.

Com os dados reunidos e aqui analisados, vê-se que o período FHC se caracteriza por ter criado mais conselhos de caráter deliberativo, porém com mais representantes do governo. É percebido que os conselhos criados pelo governo FHC são mais diversificados com relação aos tipos de conselhos. Nos conselhos criados no governo Lula, a maioria é de caráter consultivo, porém apresentam maior representação social, sendo também observado que quase todos os conselhos são de políticas. Outro fato é que o governo Lula criou mais conselhos do que na gestão FHC.

No próximo capítulo, serão analisados com detalhes os órgãos participativos de dois ministérios, a título de estudos de caso. Características mais específicas serão analisadas de acordo com normativos legais que regulamentavam os órgãos colegiados nos dois períodos abordados neste trabalho, bem como com base na documentação disponível sobre sua dinâmica de funcionamento e produção.

5. ESTUDOS DE CASO

Neste Capítulo, serão analisados dois ministérios escolhidos como estudo de caso para melhor entender a dinâmica de participação social dos conselhos gestores de políticas públicas no governo federal. São eles o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério das Cidades (MCidades). Para compreensão com mais detalhes, foram analisados todos os órgãos colegiados desses dois ministérios com participação social, incluindo conselhos, comitês e comissões.

Esses ministérios foram escolhidos por tratarem de assuntos que afetam diretamente o cidadão, sendo assim há necessidade de entender se o indivíduo tem sido considerado na hora de se tomar decisões políticas que afetem o meio ambiente ou áreas urbanas. Percebe-se que essas duas áreas têm despertado discussões na sociedade e levado a demandas por mais participação nos processos decisórios afetos às políticas públicas. Ocorreram diversos casos de manifestações sociais sobre temas que fazem parte dessas duas áreas, por isso foram escolhidos ministérios que as abrangem, para entender o que eles têm feito, por meio dos órgãos colegiados, a fim de captar a demanda social.

5.1 Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Dos órgãos colegiados do MMA, três possuem apenas representantes do poder público, sendo aqui considerados órgãos exclusivamente governamentais. São eles o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, a Comissão Interministerial para Recursos do Mar e a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico. Logo, esses três órgãos governamentais não serão analisados na pesquisa, pois ela foca órgãos colegiados com participação social. Os demais órgãos colegiados do ministério têm representantes da sociedade civil em sua composição, ou seja, em princípio são considerados órgãos participativos.

De acordo com o Quadro 4, temos dez órgãos colegiados participativos no MMA, com as suas respectivas datas de criação e seu caráter.

Quadro 4 – Órgãos Colegiados do Ministério do Meio Ambiente

Órgãos Colegiados	Data de criação	Caráter
Comissão Nacional da Biodiversidade	21 de maio de 2003	Deliberativo
Conselho Nacional do Meio Ambiente	31 de agosto de 1981	Deliberativo
Comissão Nacional do Programa Cerrado Sustentável	8 de novembro de 2005	Deliberativo
Comissão Nacional de Florestas	20 de abril de 2000	Consultivo
Conselho Nacional de Recursos Hídricos	8 de janeiro de 1997	Deliberativo
Comissão Nacional de Combate e Desertificação	21 de julho de 2008	Deliberativo
Comissão Nacional de Segurança Química	27 de setembro de 2000	Consultivo
Câmara Federal de Compensação Ambiental	3 de dezembro de 2003	Deliberativo
Comissão de Gestão de Florestas Públicas	2 de março de 2006	Consultivo
Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente	26 de junho de 2000	Consultivo

Fonte: Elaboração da autora.

No quadro acima, podemos ver um número maior de comissões seguido pelos conselhos e pela câmara, sendo seis comissões, três conselhos e uma câmara. O Decreto nº 8.243/2014, que trata da PNPS e foi comentado no Capítulo 3, considera conselho de políticas públicas como uma instância colegiada temática permanente, de diálogo entre sociedade civil e governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas. As comissões são classificadas pelo mesmo decreto como instância colegiada temática, criada para diálogo entre sociedade civil de governo em torno de objetivo específico e com data para atingir suas finalidades. O decreto não menciona “câmaras”, mas salvo melhor juízo elas podem ser equiparadas às comissões.

Dessa forma, observa-se que, dos dez órgãos colegiados do MMA, apenas três – o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), o Conselho Nacional de Recursos Hídricos

(CNRH), e o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (Conselho Deliberativo do FNMA) – têm condições de participar efetivamente dos processos decisórios governamentais, sendo os outros utilizados para discussões que podem influenciar a política pública. O caráter deliberativo registrado na legislação de criação das comissões diz respeito essencialmente a assuntos internos do ministério, suas decisões afetam os cidadãos apenas de forma indireta. O Conama e o CNRH, por sua vez, editam resoluções com força de lei, têm bem mais poder.

Continuando a análise, foi levantado que cinco órgãos colegiados participativos foram criados no período Lula, quatro na gestão FHC e um no período da ditadura militar. O órgão com mais importância, em termos de atribuições, é o Conama, exatamente o que foi criado durante a ditadura militar, incluso na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), ainda em vigor. É consenso entre os ambientalistas que essa lei ambiental era bastante avançada para a época em que foi editada.

O Conama era composto inicialmente por representantes dos Governos dos Estados, entidades empresariais, entidades de classe e membros nomeados pelo Presidente da República. Percebemos assim que o Conama tinha, mesmo que reduzida, a participação da sociedade civil, sendo um representante da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e um da Fundação Brasileira para Conservação da Natureza; além desses dois representantes, o Presidente da República nomeava dois representantes de organizações não governamentais ambientalistas. Em 1989, pela Lei nº 7.804, foram incluídos mais representantes da sociedade civil.

Outra categoria pesquisada em relação aos órgãos colegiados foi o caráter de cada órgão. De acordo com os dados oficiais sobre o MMA, há quatro órgãos consultivos e seis deliberativos, como mostrado anteriormente no Quadro 4.

Porém, como vimos, também não é apenas essa característica que mostra o quanto o órgão é democrático. Segundo Avritzer (2010), para qualificar o processo deliberativo é importante observar as formas de organização interna dos órgãos colegiados. Para isso, foram pesquisadas a estrutura e a dinâmica de funcionamento dos órgãos do MMA, com os resultados mostrados no Quadro 5.

Quadro 5 – Estrutura e periodicidade dos órgãos colegiados do MMA

Órgãos Colegiados	Estrutura	Periodicidade de reuniões
Comissão Nacional da Biodiversidade	Plenário; Câmaras Técnicas; Secretaria-Executiva	Uma vez a cada dois meses
Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)	Plenário; Comitê Integração de Políticas Ambientais; Câmaras Técnicas; Grupos de Trabalho; Grupos de Assessores	Uma vez a cada três meses
Comissão Nacional do Programa Cerrado Sustentável	Plenário; Câmaras Técnicas; Secretaria-Executiva	Semestralmente
Comissão Nacional de Florestas	Plenário; Secretaria-Executiva	Duas vezes ao ano
Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)	Plenário; Câmaras Técnicas	Semestralmente
Comissão Nacional de Combate e Desertificação	Plenário; Câmaras Técnicas	Uma vez por ano
Comissão Nacional de Segurança Química	Presidente; Vice-Presidente; Secretaria-Executiva; Plenário; Coordenadorias Técnicas; Subcoordenadorias Técnicas	Reuniões ordinárias periódicas
Câmara Federal de Compensação Ambiental	Presidência; Secretaria-Executiva	Uma vez a cada noventa dias
Comissão de Gestão de Florestas Públicas	Presidente; Conselheiros	Duas vezes ao ano
Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente	Presidente, Diretoria, Grupos Temáticos	Três vezes ao ano

Fonte: Elaboração da autora.

Segundo Avritzer (2010), a estrutura de conselhos e comissões é geralmente baseada em quatro elementos institucionais: decisões em plenário, secretaria-executiva, presença de mesa diretora e existência de comissões temáticas. As decisões tomadas em plenário e a presença de comissões técnicas e grupos de trabalho são meios de tornar os órgãos mais democráticos, uma vez que a decisão em plenário quer dizer que todos os membros participam das decisões, e as comissões temáticas e grupos de trabalhos tornam possível aprofundar o debate sobre aspectos específicos das políticas sociais (AVRITZER, 2010).

As comissões temáticas e grupos de trabalho têm por objetivo expor informações e dados sobre determinado assunto, e em cada órgão específico há uma regra para eleger

representantes que irão compor esses grupos e como eles devem trazer as informações e em que periodicidade. Avritzer (2010, p. 20) vai ligar a capacidade deliberativa dos meios participativos a essas comissões e grupos temáticos, pois segundo ele “a sua presença qualifica o processo deliberativo”.

Como explicado anteriormente, Habermas (1997, *apud* Miguel, 2005), ao defender a ideia de democracia deliberativa, afirma que, para que haja democracia deliberativa, deve haver espaços em que todos participassem em igualdade, e as críticas feitas a esse pensamento mostravam que era difícil concretizar essa ideia em face das desigualdades estruturais na sociedade (MIGUEL, 2005). A questão é que, com essas comissões e grupos temáticos, os membros de um órgão colegiado podem adquirir informações sobre assuntos que serão discutidos em plenário, e assim a informação, pelo menos em tese, não fica em mãos de poucos.

No Quadro 5, percebe-se que sete órgãos colegiados do MMA possuem suas câmaras temáticas, ou grupos de trabalho, ou coordenadorias temáticas, todas com a mesma função. Os outros três órgãos possuem apenas a parte executiva. Esse resultado mostra que ainda existem órgãos deliberativos que podem dificultar a participação do indivíduo por não auxiliá-lo no entendimento do assunto que o órgão irá tratar, desestimulando assim sua participação

Também se observa no Quadro 5 a periodicidade de reuniões dos órgãos colegiados do MMA. Esse dado é importante, pois mostra com que frequência os órgãos colegiados se encontram e discutem assuntos de seu interesse. Dos dez órgãos apresentados, vê-se que apenas a Comissão Nacional da Biodiversidade realiza encontros com mais periodicidade, mostrando ser um órgão mais ativo, sendo que ela que realiza suas reuniões a cada dois meses. Observa-se também, um órgão com pouquíssima frequência de encontros, a Comissão Nacional de Combate à Desertificação, que se reúne apenas uma vez ao ano. Quando um órgão possui poucos encontros, ele não estimula a participação dos seus representantes, além de poder dificultar a continuidade dos assuntos propostos, pois se há uma demora para se encontrar também se pode perder o que havia sido discutido.

Outro dado coletado nesta pesquisa para observar a capacidade participativa dos órgãos colegiados foram as reuniões realizadas pelos órgãos e as resoluções dos que têm caráter deliberativo. Consegue-se, dessa forma, um indicador de produtividade do órgão colegiado. Também foi feita uma comparação dos dados entre os dois períodos históricos estudados, as gestões de FHC e Lula, como mostra a Tabela 1.

Como curiosidade, foi observado o calendário de 2015 da Comissão Nacional da Biodiversidade e verificado que há apenas duas reuniões marcadas, uma para junho e outra

para setembro. Já a Comissão Nacional de Combate à Desertificação, até o momento, não possui nenhuma reunião marcada para este ano.

Tabela 1– Reuniões e deliberações dos órgãos colegiados

Órgãos Colegiados	Reuniões e Deliberações no período FHC	Reuniões e Deliberações no período Lula
Comissão Nacional da Biodiversidade	NE	56 reuniões, 60 resoluções
Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)	55 reuniões, 142 resoluções	47 reuniões, 108 resoluções
Comissão Nacional do Programa Cerrado Sustentável	NE	16 reuniões
Comissão Nacional de Florestas	Nenhuma reunião	21 reuniões
Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)	17 reuniões, 31 resoluções	36 reuniões, 91 resoluções
Comissão Nacional de Combate a Desertificação	NE	10 reuniões, 4 resoluções
Comissão Nacional de Segurança Química	9 reuniões	20 reuniões
Câmara Federal de Compensação Ambiental	NE	1 reunião
Comissão de Gestão de Florestas Públicas	NE	22 reuniões
Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente	ND	ND

Fonte: Elaboração da autora.

Nota: NE = Não Existia; ND = Nenhum Dado encontrado.

Por meio da tabela acima podemos perceber um número maior de reuniões dos órgãos colegiados no período Lula, porém, como mostrado na Tabela 1, a maioria dos órgãos colegiados instituídos no período FHC foram criados no seu segundo mandato, assim, pode ser explicado o motivo de o número de reuniões e deliberações desses órgãos ser menor em seu mandato.

Percebemos que a Comissão Nacional das Florestas, criada em 2000 na gestão FHC, não realizou nenhuma reunião, já no governo Lula se observa número expressivo de reuniões desse órgão. Por sua vez, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente foi criado em 2000, também na gestão FHC, porém não se encontrou dados sobre suas reuniões e deliberações.

O conselho que possui mais reuniões e resoluções nos dois períodos é o Conama, isso porque o conselho é o mais antigo do MMA, antecede à própria criação do ministério e, como foi dito antes, ele possui atribuições específicas que tornam suas decisões com mais poder.

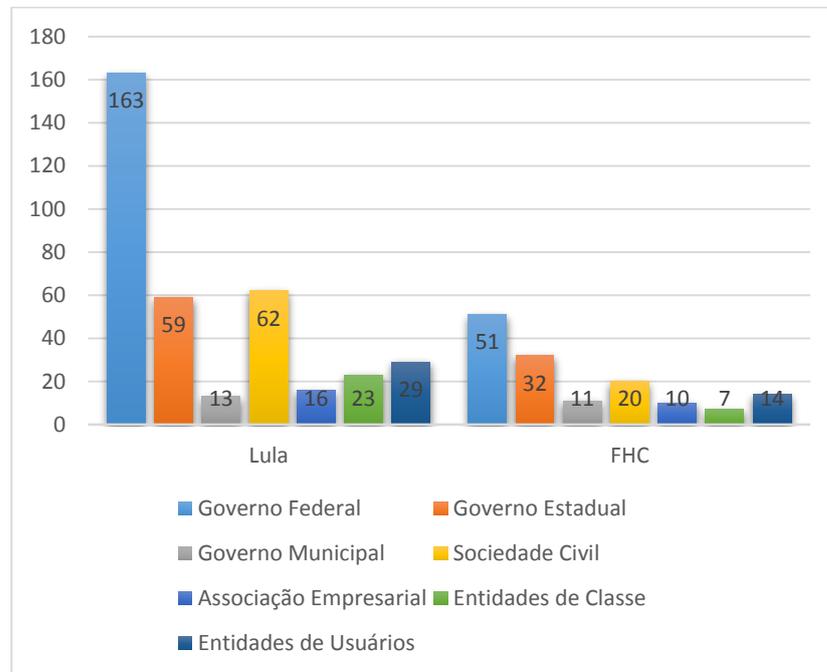
Ainda sobre o Conama, observou-se que este conselho tem como atos: resoluções, que são deliberações a respeito de normas técnicas e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais, as quais complementam a legislação ambiental com força de lei; moções, quando se trata de manifestações relacionadas com a temática ambiental; recomendações, quando se trata de medidas políticas que de alguma forma possam repercutir na área ambiental; proposições, que são documentos que tratam da questão ambiental e são encaminhados ao Conselho de Governo ou a comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; e por fim, decisões, que dispõem sobre multas e outras penalidades impostas pelo Ibama, analisadas pelo órgão colegiado como instância recursal. Desta forma, percebe-se como o Conama é um conselho que se destaca entre os outros órgãos colegiados do MMA.

Para tornar a análise mais robusta, foram calculadas as médias de resoluções por reunião dos órgãos colegiados em comum no período Lula e período FHC.

Existem cinco órgãos colegiados em comum na gestão FHC e Lula, porém apenas dois possuem dados suficientes para fazer a análise, os quais são o Conama e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Assim, se observa que no governo FHC, o Conama fez mais resoluções por reunião do que no governo Lula, sendo $M=2,56$ no período FHC e $M= 2,29$ no período Lula. Já no CNRH houve mais resoluções por reunião no governo Lula do que no governo FHC, sendo $M=1,82$ no FHC e $M=2,17$ no governo Lula. Detalhe a ser percebido é que a Comissão de Gestão de Florestas Públicas não possui nenhuma resolução até os dias atuais, pelos dados disponibilizados pelo MMA.

Por fim, foi analisada a composição dos órgãos colegiados. Verifica-se que, no total, tem-se uma maior quantidade de representantes do governo federal nos dois períodos presidenciais estudados, como mostrado na Figura 6. A figura vai mostrar o total de representantes por categoria.

Figura 6 – Composição dos órgãos colegiados do MMA



Fonte: Elaboração da autora.

De acordo com a Figura 6, constata-se o predomínio do Governo Federal nos órgãos colegiados, sendo que a quantidade de representantes do governo federal no período Lula é significativamente maior, fato que deriva principalmente de o governo Lula ter mais ministérios. Conta para isso o Conama possuir um representante de cada ministério ou secretaria da Presidência da República com *status* ministerial. Mesmo quando se observam os órgãos individualmente, como mostrado no Apêndice C e D deste trabalho, fica patente a menor quantidade de representantes da sociedade civil frente aos membros do governo.

Em face desses dados, pode-se questionar o teor verdadeiramente participativo desses órgãos colegiados do MMA. Avritzer (2010) diz que se pode avaliar o teor da participação de acordo com a “teoria do 4 Ds”, que são: Densidade, Diversidade, Durabilidade e capacidade Deliberativa. No MMA, observa-se que a capacidade deliberativa dos órgãos quando se computam resoluções por reunião é baixa, e agora se constata que a diversidade também é baixa, pois há claramente uma maioria de representantes do poder público.

5.2 Ministério das Cidades (MCidades)

O Ministério das Cidades (MCidades) foi criado no governo Lula em 2003, porém no governo FHC já existiam conselhos que tratavam da área urbana que, com o advento do MCidades, migraram para os cuidados do ministério. Abaixo no Quadro 6 tem-se a lista dos conselhos, sua data de criação e caráter.

Quadro 6 – Conselhos gestores de políticas públicas do MCidades

Conselhos Nacionais	Data de criação	Caráter
Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social	22 de abril de 1991	Deliberativo
Conselho das Cidades/ Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano	4 de setembro de 2001 (Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano) 2 de abril de 2004 (Conselho das Cidades)	Deliberativo, mas na realidade apenas consultivo
Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	16 de junho 2005	Deliberativo

Fonte: Elaboração da autora.

O MCidades contém quatro conselhos nacionais, sendo dois criados na gestão FHC, um na gestão Lula e um na gestão do presidente Itamar Franco. O Conselho das Cidades é o antigo Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano (CNDU), criado em 2001, mas seu nome foi alterado em 2003, além de passar a integrar o MCidades, porém o conselho continuou com as mesmas atribuições.

Entre os quatro conselhos do MCidades, o Conselho Nacional de Trânsito é um conselho governamental, que possui apenas representantes do poder público. Logo, ele não será considerado na análise de dados e por isso não consta no Quadro 6.

Os três conselhos de participação social são, pelo menos em tese, deliberativos, por possuírem capacidade de tomar decisões em forma de resoluções que influenciam diretamente as políticas públicas.

Na MP nº 2.220/2001, que ainda é aplicada para efeitos das atribuições do Conselho da Cidades, herdadas do CNDU, ele é descrito como um órgão deliberativo. No entanto, ao

observar a lista concreta de atribuições constantes na referida medida provisória, e o conteúdo das resoluções do conselho, percebe-se que elas dizem respeito a normas internas do conselho, além de recomendações, solicitações, orientações etc. Nenhuma de suas resoluções afetaram diretamente, com poder legal, políticas públicas na área urbana. Ou seja, o trabalho do órgão colegiado é usado pelo MCidades em suas ações, mas as decisões do conselho não valem como se lei fossem para os cidadãos, como ocorre, por exemplo, com as resoluções do Conama que têm conteúdo normativo, por previsão expressa da Lei nº 6.938/1981.

As próximas categorias analisadas foram a estrutura dos conselhos e a periodicidade de suas reuniões. Como foi dito acima, a estrutura dos conselhos diz respeito à qualidade do processo deliberativo, uma vez que, com a presença de elementos como comissões temáticas, podem-se aprofundar os debates que ocorrem nos órgãos colegiados. Os resultados nesse sentido estão mostrados no Quadro 7.

Quadro 7 – Estrutura e periodicidade de reunião dos conselhos do MCidades

Conselhos Nacionais	Estrutura	Periodicidade de reuniões
Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social	Presidência; Secretaria – Executiva	Uma vez por mês
Conselho das Cidades	Presidente; Plenário; Secretaria-Executiva; Comitês Técnicos	A cada três meses
Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	Presidente e Conselheiros	Uma vez a cada três meses

Fonte: Elaboração da autora.

Por meio do Quadro 7 acima, percebe-se que apenas um dos três conselhos possui comitês técnicos, o que pode evidenciar que os demais conselhos não buscam aprofundar o debate em suas reuniões.

O Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social possui apenas Presidência e Secretaria-Executiva, esse conselho é do tipo de fundo e é responsável pela área contábil do Fundo do Desenvolvimento Social (FDS), cujos recursos são destinados para o financiamento de projetos de interesse social, como nas áreas de saneamento e infraestrutura e programas de habitação, entre outros. É questionável o fato de o conselho não possuir comitês técnicos ou grupos de trabalho para trazer mais informações e aprofundar o debate nos processos a ele submetidos.

Da mesma forma, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que estabelece diretrizes e critérios de alocação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), possui apenas presidente e conselheiros, não tendo meios que aprofundem o debate sobre os recursos que serão utilizados em programas de habitação. Mencione-se que o FNHIS e esse conselho têm perdido poder desde 2009, uma vez que a maior parte dos recursos federais para habitação passou a ser direcionada ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), programa cujas decisões não estão submetidas ao órgão colegiado.

A periodicidade de reuniões dos conselhos é a cada três meses, exceto o Conselho Curador do Desenvolvimento Social, que estabeleceu um encontro mínimo de uma vez por mês. A periodicidade do conselho é importante para saber se este realmente é um conselho ativo, pois quanto menos o conselho se reúne, menos ele delibera e debate sobre assuntos da sua área.

Também foi pesquisado o número de reuniões que cada conselho realizou, bem como suas resoluções. Na pesquisa não foi possível encontrar as resoluções e reuniões por ano do Conselho Curador do FDS, mas entrando em contato com ministério foi possível ver o total de reuniões, que no caso foram 45. Observou-se que o período de uma reunião para outra excede a periodicidade estabelecida no regulamento: a 43ª reunião aconteceu em março de 2014 e a 44ª em dezembro de 2014. A Tabela 2 apresenta as reuniões e deliberações de cada conselho.

Tabela 2– Reuniões e deliberações dos conselhos do MCidades

Conselhos Nacionais	Reuniões e Deliberações no período FHC	Reuniões e Deliberações no período Lula
Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social	Sem informação	Sem informação
Conselho das Cidades	Sem informação	27 reuniões, 135 resoluções
Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	NE	16 reuniões, 36 resoluções

Fonte: Elaboração da autora.

Nota: NE = Não Existia.

Como foi dito antes, o Conselho das Cidades, no período FHC, era denominado Conselho de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Não foi encontrado qualquer documento que

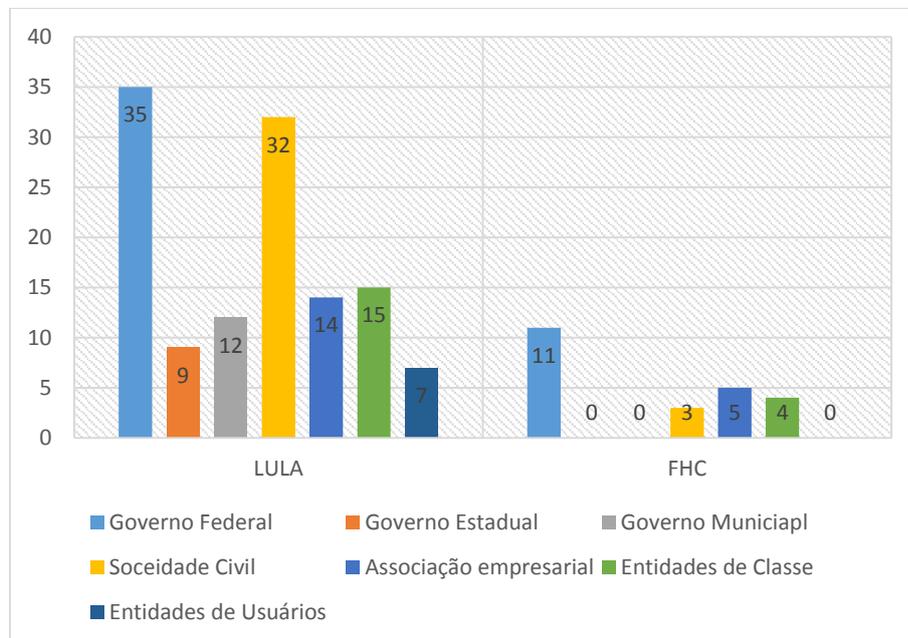
se referisse às reuniões ou resoluções do CNDU, para que fosse feita uma comparação com o Conselho das Cidades.

Percebe-se número expressivo de resoluções no Conselho das Cidades, porém, como explicado, observando seu teor, nenhuma delas delibera sobre políticas públicas com cunho normativo. A MP nº 2.220/2001 não assegura poder nesse sentido ao conselho, essa é a razão. O conselho orienta as ações do MCidades e faz propostas, essas são suas tarefas.

Assim como na análise dos órgãos colegiados do MMA, foram calculadas as médias de resoluções por reunião nos órgãos colegiados do MCidades, porém por falta de informação em alguns órgãos a conclusão desse resultado se tornou frágil e não relevante para o trabalho.

Com relação à composição, verifica-se nas duas gestões número maior de representantes do governo federal. Somando o total de representantes do Poder Público (Governo Federal + Governo Municipal + Governo Estadual), tem-se onze representantes na gestão do presidente FHC e 56 no governo Lula; e, somando o total de representantes da sociedade (sociedade civil + entidades de classe + associação empresarial+ entidade de usuários), tem-se doze representantes no primeiro presidente e 68 no segundo.

Figura 7 – Composição do Conselhos do MCidades



Fonte: Elaboração da autora.

Na tabela colocada no Apêndice E e F deste trabalho, mostra-se a composição por conselho, nela se verifica que o conselho em que a representação social sobrepõe-se à do poder público é o Conselho das Cidades no período Lula. Nos outros conselhos, mantém-se a

prevalência de representantes do governo. Nos dois períodos, o poder público é dominante, o que como já foi dito faz que com se questione o teor participativo desses órgãos colegiados.

Na sequência, são apresentadas as considerações finais deste estudo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho procurou refletir sobre as principais diferenças institucionais no período de gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso e do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no que diz respeito aos conselhos gestores de políticas públicas. Buscou-se entender como que o Brasil tem desenvolvido a democracia participativa, uma vez que apenas a participação social em períodos eleitorais tem-se tornado insuficiente para os indivíduos.

A escolha do tema deu-se pela polêmica causada pelo Decreto nº 8.243/2014, que instituiu a Política de Participação Social (PNPS). O decreto, por tratar de alguns meios de participação popular e por tentar coordená-los de uma maneira que se consagre mais democracia nas decisões políticas, causou em muitos políticos, acadêmicos, imprensa e sociedade um espaço para uma série de discussões relacionadas à participação social.

Segundo Tatagiba (2005, p. 209), “os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo”. Tomando essa afirmação como base, foram estudados os conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, e tentou-se entender como eles evoluíram, sendo apenas de uma forma quantitativa ou se a qualidade da participação também evoluiu.

Depois de feito um levantamento sobre as teorias da democracia, entendeu-se, segundo Miguel (2005), que as correntes democráticas deliberativas e participativas surgiram como uma forma de tornar a corrente liberal-pluralista menos ausente quanto à participação social. Essas duas correntes foram trabalhadas de forma integrada na parte empírica deste estudo, considerando que ambas contribuem para alavancar a participação social. Assim, na análise empírica dos conselhos, adotou-se uma acepção inclusiva de democracia participativa.

De acordo com Avelino (2005), o contexto histórico brasileiro nos mostra que não há como pensar na democracia brasileira apenas segundo uma corrente teórica específica. Segundo o gestor, deve-se tentar entender o modelo brasileiro como um modelo complexo e híbrido, tendo elementos da teoria democracia participativa, deliberativa e liberal-pluralista.

A democracia deliberativa, que tem como seu principal teórico o autor Habermas (1992), defende a ideia do cidadão participando em igualdade de condições, informações e posição em processos de deliberação, cujos resultados devem ser observados pelo governo. Já a democracia participativa busca uma participação direta na base, sem descartar a representação política, ou seja, as pessoas discutem e tomam decisões em âmbito local, depois suas decisões são levadas por um representante a outras instâncias de decisão.

Pode-se afirmar que os conselhos gestores brasileiros são importantes na relação entre o Estado e a sociedade, pois estão presentes na maioria dos municípios, articulados desde o nível federal (TATAGIBA, 2005). Sua aplicação nas políticas públicas federais, contudo, parece ter ainda de ser aperfeiçoada, pelas evidências levantadas nesta pesquisa.

O governo Lula deu uma grande prioridade aos conselhos gestores, percebe-se isso nos dados levantados no decorrer deste trabalho. Em sua gestão de oito anos, havia 54 conselhos nacionais, e de acordo com a Lei nº 10.683/2003, foram criados quinze conselhos durante esse período. É sabido que foram criados mais conselhos nacionais, porém o trabalho contou apenas os que estavam explicitados na referida lei.

Observou-se o aumento significativo de conselhos no primeiro ano do presidente Lula, isso porque, segundo Teixeira (2013), o Partido dos Trabalhadores tem um relacionamento próximo com os movimentos sociais, e buscou melhorar a comunicação com eles. Também deve ser registrada, segundo a citada autora, a mudança de percepção de participação no partido petista. Percebe-se no partido uma ideia de participação social em tomadas de decisões políticas antes de conseguirem o governo federal, porém, após a eleição do presidente Lula em 2002, observa-se a tendência de consolidação da ideia de “participação como escuta”. Se for apenas escuta, ou seja, se as demandas sociais não se virem refletidas nas decisões, essa mudança implica dificuldades em termos de qualidade da democracia. Abrem-se perspectivas de estudos futuros para verificar esse aspecto.

No Capítulo 3 deste trabalho, foram explicadas as ferramentas de participação social e constata-se, de acordo com o Decreto nº 8.243/2014, que há uma variedade delas no Brasil, todas com o intuito de dialogar com o cidadão. Algumas já existiam antes, porém passaram a se desenvolver mais no governo petista. A questão que se coloca é assegurar que essas ferramentas ganhem mais concretude no desenho final das políticas públicas. Ou seja, há avanços relevantes, mas ainda o que caminhar.

Diferentemente do que se pensa, no governo do FHC não era ausente a ideia de participação social. Em seu governo, havia trinta conselhos participativos, pelo levantamento feito por meio da Lei nº 9.649/1998. O próprio Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) reuniu-se mais vezes na gestão FHC do que no governo Lula. A oposição na época, que era o PT, pregava a ideia de participação nos processos decisórios, e durante a gestão tucana a ideia de diálogo com o cidadão não era forte. Porém, no governo FHC, é importante reconhecer, existiam alguns instrumentos participativos.

Com o levantamento de dados feitos para este trabalho, observou-se que no governo FHC havia maior número de representantes do governo nos conselhos, porém a maioria destes

eram deliberativos. Assim, tomavam-se mais decisões em conselhos, porém eles possuíam menos representantes da sociedade civil, o que se faz questionar o teor das deliberações que eram efetivadas.

Já no governo Lula, observa-se maior representação da sociedade civil, porém os conselhos se dividem entre deliberativos e consultivos. Mesmo tendo os dois em mesma quantidade, o número de conselhos consultivos é considerado alto, sendo oito conselhos. Isso corrobora o que foi dito por Teixeira (2014), que o governo petista buscou obter a participação social através essencialmente do diálogo, havendo ainda espaço, portanto, para reforço do papel da sociedade nas decisões governamentais.

Nos estudos de caso abordados foram analisados os órgãos colegiados de dois ministérios, sendo eles o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério das Cidades (MCidades). Buscou-se entender como os órgãos colegiados desses ministérios se ajustam à ideia de participação na prática.

Do total de dez órgãos colegiados no MMA, cinco foram criados no governo Lula, quatro no governo FHC e um no período de ditadura militar, o Conama. Este conselho é interessante por ser criado em um momento antidemocrático e, mesmo assim, conter em sua composição desde o início representação da sociedade civil, mesmo que em número reduzido, principalmente em sua fase inicial. Mencione-se que o Conama se tornou um conselho poderoso por ter resoluções com força de lei. Também se notou que os órgãos colegiados do MMA possuem a maioria de representantes do governo federal, assim como a maioria é de caráter deliberativo, porém fazem poucas reuniões por ano, com exceção do Conama, que se encontra com regularidade. Da mesma forma, foi calculada a média de resoluções por ano dos órgãos colegiados, entretanto os resultados foram considerados frágeis, uma vez que faltaram dados de órgãos no período FHC.

No Ministério das Cidades, observou-se conselhos sem grandes poderes deliberativos, como é o caso do Conselho das Cidades. Mesmo sendo explicitado na legislação como de caráter deliberativo, o conselho delibera apenas sobre questões internas, ou elabora sugestões e orientações para outros ministérios ou outros entes federados. Assim, ele se comporta como um conselho consultivo. O Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social tem perdido força desde 2009, já que, com o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), a maior parte dos recursos federais passou para o programa.

Assim, percebe-se que, no que se refere aos problemas das cidades, o cidadão brasileiro não tem muitas alternativas para propor medidas que caibam em políticas públicas

urbanas. O MCidades possui quatro conselhos, sendo um deles governamental, ou seja, não possui representantes da sociedade civil, o Conselho Nacional de Trânsito.

O Brasil tem passado por mudanças nos últimos anos, e uma delas é um anseio maior da população em participar das decisões políticas. A sociedade brasileira tem-se indignado com questões de corrupção e com políticas públicas mal formuladas e implementadas. A participação para a sociedade é a forma de fiscalizar o Estado e de fazer parte da construção de políticas que afetam o dia-a-dia do cidadão. Para o Estado, a participação social tem surgido como forma de legitimar as suas ações.

É necessário que o cidadão brasileiro entenda que sua participação em meios participativos é de extrema importância para que o país possa seguir não apenas em crescimento econômico, mas em crescimento de qualidade de vida e de cidadania. A partir daí, deve pressionar pelo aumento da participação social nas diferentes políticas públicas.

A participação social deve sempre ser estudada para que se entenda os avanços sociais nessa área, pois é de extrema importância que se desenvolva os mecanismos participativos para se aprimorar a democracia. Assim, pesquisas adicionais seriam interessantes para continuar esse trabalho, como por exemplo, para analisar questões internas dos conselhos, por meio de pesquisas baseadas em atas de reuniões dos conselhos nacionais, observando a vocalização dos segmentos representados nesses meios, e também observar a frequência de representantes nas reuniões.

A pesquisa realizada para esse trabalho é limitada por indisponibilidade de documentos e pelo tempo reduzido para concretizá-la. O interessante para se debater a qualidade da democracia realizada nos conselhos gestores é uma pesquisa mais aprofundada, como foi dito acima, em atas de reuniões, folhas de frequência, deliberações etc.

Também seria interessante realizar comparações de conselhos gestores brasileiros com meios participativos de outros países, para entender como o Brasil tem tratado a questão de participação social, com um olhar mais amplo. Trocas de experiências internacionais são interessantes para o amadurecimento das ideias.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviços Sociais e Sociedade*, São Paulo, n.109, p. 68-92, 2012.

ALMEIDA, Juliana Fischer de. O republicanismo cívico de Rousseau: conciliação entre dever e autonomia. *Intuitio*, Porto Alegre, v. 4, n.1, p. 91-107, 2011.

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 3ªed., São Paulo: Martins Fontes, 2006.

AVELINO, Daniel Pitangueira de. *Depoimento sobre o Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014*. [maio, 2015]. Entrevistadora: Beatriz Sousa de Oliveira. Brasília, DF, 2015.

AVRITZER, L. Modelos de deliberações democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS (Org). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 563-597.

AVRITZER, L. Teoria democrática e Deliberação Pública. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 49, p. 25-46, 2000.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da Ação. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

AVRITZER, L. Dinâmica da participação local no Brasil. In: AVRITZER, L. (Org). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2010, p. 8-55.

BRASIL, Presidência da República. *Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 09 fevereiro 2015.

BRASIL, Presidência da República. *Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 09 fevereiro 2015.

BRASIL, Presidência da República. *Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014*. Institui a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. Brasília, 2014. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 11 junho 2015.

CARTA CAPITAL. *Participação popular: Entenda o novo (e controverso) decreto*. 2014. Disponível em:<<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/faq-decreto-3508.html>>. Acesso em: 11 de junho 2015

CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinisky; MATHEUS, Ricardo; SILVA, Vinicius Félix da Silva. Governança, acesso à informação e conselhos de políticas públicas. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 73-91, 2011.

FRANÇA, Patrícia da Silva. *Os Fundamentos da Democracia: análise das teorias democráticas de Aristóteles, Kelsen e Bobbio*. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2007_2/Patricia_Silva.pdf>. Acesso em: 11 março 2015.

IPEA. *Potencial de Efetividade das Auditorias Pública do Governo Federal*. Relatório de Pesquisa. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/relatorio_potencial_efetividade.pdf>. Acesso em: 11 maio 2015.

KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

KRETZMANN, C. G. *Multiculturalismo e diversidade cultural: Comunidades tradicionais e a proteção do patrimônio comum da humanidade*. 2007. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul. 2007.

LUCHMANN, L. H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. 2002. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2002.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. *Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais*. São Paulo: ANPOCS, n. 59, p. 5-42, 2005.

MOISÉS, José Álvaro. *Os Brasileiros e a Democracia – Bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática, 1995.

NITTI, Francesco Saverio. *Democracia (la)*. Madrid: M. Aguilar, 1932.

OLIVEIRA, Neiva Afonso. Cidadania e participação política: uma contribuição ao debate a partir de C.B Macpherson. *Sociedade em debate*, Pelotas, v. 6, n. 3, p. 37-61, 2000.

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

PETERS, B. G.; PIERRE, J. O papel da gestão pública no governo. In: PETERS, B. G.; PIERRE, JON. (Org.) *Administração Pública*. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília, 2010.

PIRES, Roberto. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: Características e evolução nas últimas duas décadas. In: IPEA. *Brasil em desenvolvimento: Estado Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: Ipea, 2010.

PÓLIS, Inesc. *Arquitetura da Participação no Brasil*. Relatório de Pesquisa. Disponível em: <www.polis.org.br/uploads/1262/1262.pdf>. Acesso em: 07 maio 2015.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

- RAWLS, J. *Uma teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ROUANET, S. P. *Mal estar na modernidade*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2001.
- ROUSSEAU, J. J. *O Contrato Social*. Tradução de Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica. Disponível em: www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf. Acesso em: 21 março 2015.
- SARTORI, Giovanni. *Teoria Democrática*. São Paulo: Editora Fundo de Cultura, 1995.
- SECRETARIA-GERAL, P. R. *Democracia Participativa: Nova relação do Estado com a sociedade*. 2ª ed. Brasília: Serrana Gráfica e Editora, 2011.
- SHUMPETER, J. A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Traduzido de Ruy Jungmann – Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n.25, p. 209-213, 2005.
- TEIXEIRA, A. C. C. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. 2013. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2013.
- TEIXEIRA, A. C. C. *Da participação como “transformação social” para participação como “escuta”*. In: 38º Encontro Anual da Anpocs, 2014, Campinas. Anpocs, Caxambu, 2014, p. 2.
- TOCQUEUILLE, Alexis de. *De la démocratie en Amérique*. Paris: M Levy, 1864.

APÊNDICE

Apêndice A

Conselhos gestores de políticas públicas período FHC (1998-2002)

<i>Conselho</i>	<i>Lei</i>	<i>Presidente</i>	<i>Caráter</i>	<i>Data</i>
Conselho Curador do Banco da Terra	Decreto nº 3.475	FHC	Deliberativo	19/05/2000
Conselho Curador Do FGTS	Decreto nº 8.036	Collor	Deliberativo	11/05/1990
Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social	Decreto nº 1.081	Itamar Franco	Deliberativo	08/03/1994
Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	Lei 4.319 - 16 de março de 1964. Porém foi com a Lei nº 12.986 que ele se tornou popular	João Goulart	Consultivo	16/03/1964
Conselho de Recursos da Previdência Social	Decreto-Lei nº 72	Castello Branco	Consultivo	21/11/1966
Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador	Lei nº 7.998	José Sarney	Deliberativo	11/01/1990
Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio-Ambiente	Decreto nº 3524	FHC	Deliberativo	26/06/2000
Conselho do Meio Ambiente	Lei nº 6.938	João Figueiredo	Deliberativo	31/08/1981
Conselho dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	Decreto nº 3.076	FHC	Deliberativo	01/06/1999
Conselho Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos	Lei nº 1.306	José Sarney	Consultivo	21/03/1994
Conselho Nacional de Arquivos	Lei nº 8.159 - 8 de janeiro de 1991	Collor	Normativo	08/01/1991
Conselho Nacional de Assistência Social	Lei nº 8.742	Itamar Franco	Deliberativo	07/12/1993
Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	Lei nº 9.257	FHC	Consultivo	09/01/1996
Conselho Nacional de Educação		FHC	Deliberativo	24/11/1995
Conselho Nacional de Imigração	Lei nº 6.815	João Figueiredo	Deliberativo	19/08/1980
Conselho Nacional de Informática e Automação	Lei nº 8.741	Itamar Franco	Consultivo	03/12/1993
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	Lei nº 7210	João Figueiredo	Deliberativo	11/07/1984
Conselho Nacional de Previdência Complementar	Decreto nº 1.617	FHC	Consultivo	04/09/1995
Conselho Nacional de Previdência Social	Lei nº 8.213	Collor	Deliberativo	24/07/1991
Conselho Nacional de Recursos Hídricos	Lei nº 9.433	FHC	Deliberativo	08/01/1997
Conselho Nacional de Saúde	Lei nº 378	Getúlio Vargas	Deliberativo	13/01/1937
Conselho Nacional de Turismo	Decreto Lei nº 55	Castello Branco	Consultivo	18/11/1966
Conselho Nacional do Combate a Discriminação LGBT	Decreto nº 5.397	FHC	Deliberativo	31/08/2001
Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável	Decreto nº 3.992	FHC	Deliberativo	30/10/2001
Conselho nacional do esporte	Lei nº 9.615	FHC		24/03/1998
Conselho Nacional do Idoso	Decreto 4.227	FHC	Consultivo	13/05/2002
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Lei nº 8.242	Collor	Deliberativo	12/10/1991
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Lei nº 7.353, reformulado pelo Decreto nº 6.412	José Sarney	Deliberativo	29/08/1985
Conselho Nacional Proteção e de Defesa Civil	Lei de criação parece ser de 2011, mas nas atas constam atividades desde 2002	?	Deliberativo	2002
Conselho Nacional do Trabalho	Decreto nº 1.615 - 4 de setembro de 1995	FHC	Consultivo	04/09/1995

Apêndice B

Conselhos Gestores de Políticas Públicas período Lula (2003-2010)

<i>Conselho</i>	<i>Lei</i>	<i>Presidente</i>	<i>Caráter</i>	<i>Data</i>
Conselho Curador do Banco da Terra	Decreto n° 3.475	Fernando Henrique Cardoso	Colegiado, deliberativo	19/05/2000
Conselho Curador Do FGTS	Decreto n° 8.036	Fernando Collor	Deliberativo	11/05/1990
Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social	Decreto n° 1.081	Itamar Franco	Deliberativo	08/03/1994
Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social	Decreto n° 103	Itamar Franco	Deliberativo (de acordo com as competências)	22/04/1991
Conselho da Transparência Pública e combate a Corrupção	Lei n° 10.683	Lula	Consultivo	18/12/2003
Conselho das Cidades	Decreto 5.790	Lula	Instância colegiada e deliberativa	25/03/2003
Conselho de Articulação de Programas Sociais	MP n° 103	Lula	?	01/01/2003
Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	Lei n° 10.683 - 18 de dezembro de 2003 Lei n° 10.683 - 18 de dezembro de 2003	João Goulart	Consultivo	18/12/2003
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	Lei n° 10.683	Lula	Assessoramento	18/12/2003
Conselho de Promoção da Igualdade Racial	Lei n° 10.678	Lula	Consultivo	15/05/2003
Conselho de Recursos da Previdência Social	Decreto-Lei n° 72	Castello Branco	Colegiado, consultivo	21/11/1966
Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador	Lei n° 7.998	José Sarney	Deliberativo	11/01/1990
Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio-Ambiente	Decreto n° 3524	Fernando Henrique Cardoso	Deliberativo	26/06/2000
Conselho do Programa Comunidade Solidária	Decreto n° 1.366	FHC	Consultivo	12/01/1995
Conselho dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	Decreto n° 3.076	Fernando Henrique Cardoso	Deliberativo	01/06/1999
Conselho Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos	Lei n° 9.008	José Sarney	Consultivo (pelos verbos da sua competência)	21/03/1994
Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	Lei n° 10.683	Lula	Consultivo	18/12/2003
Conselho Nacional de Arquivos	Lei n° 8159	Fernando Collor	Colegiado, normativo	8/01/1991
Conselho Nacional de Assistência Social	Lei n° 8.742	Itamar Franco	Instância colegiada e deliberativa	07/12/1993
Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	Lei n° 9.257	Fernando Henrique Cardoso	Consultivo	09/01/1996
Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual	Lei n° 5.244	Lula	Consultivo	14/10/2004
Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal	Lei n° 11.794	Lula	Deliberativo	08/10/2008
Conselho Nacional de Economia Solidária	Lei n° 10.683	Lula	Consultivo	18/12/2003
Conselho Nacional de Educação	Lei n° 9.131	Fernando Henrique Cardoso	Normativo, deliberativo e assessoramento ao MEC.	24/11/1995
Conselho Nacional de Imigração	Lei n° 6.815	João Figueiredo	Deliberativo	19/08/1990
Conselho Nacional de Informática e Automação	Lei n° 8.741	Itamar Franco	Consultivo	3/12/2003
Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte	Lei n° 10.233	FHC	Assessoramento	
Conselho Nacional de Política Cultural	Reestruturado: Decreto n° 5.520 - 24 de agosto de 2005	Lula	Colegiado, deliberativo	24/08/2005

Conselho Nacional de Política e Penitenciária	Lei nº 7210	João Figueiredo	Deliberativo	17/07/1994
Conselho Nacional de Política Energética	Lei nº 9.478	FHC	Assessoramento	6/08/1997
Conselho Nacional de Política Sobre Drogas	Lei nº 11.343	Lula	Deliberativo	23/08/2006
Conselho Nacional de Previdência Complementar	Decreto nº 1.617	Fernando Henrique Cardoso	Colegiado, consultivo	04/09/1995
Conselho Nacional de Previdência Social	Lei nº 8.213	Fernando Collor	Deliberativo	24/07/1991
Conselho Nacional de Recursos Hídricos	Lei nº 9.433	Fernando Henrique Cardoso	Deliberativo	08/01/1997
Conselho Nacional de Saúde	Lei nº 378	Getúlio Vargas	Deliberativo, participativo	13/01/1937
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Lei nº 10.683	Lula	Consultivo	28/05/2003
Conselho Nacional de Segurança Pública	Lei nº 7.413	Lula	Consultivo e deliberativo	30/12/2010
Conselho Nacional de Turismo	Decreto-Lei nº 55 - 18 de novembro de 1966, incorporado à estrutura do Ministério do Turismo pela Lei nº 10.683	Castello Branco	Consultivo	18/11/1966
Conselho Nacional do Combate a Discriminação LGBT	MP nº 2216 -37	FHC	Consultivo e deliberativo	31/08/2001
Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável	Decreto nº 3.992	Fernando Henrique Cardoso	Colegiado, deliberativo	30/10/2001
Conselho Nacional do esporte	Lei nº 9.615	Fernando Henrique Cardoso	Deliberativo, normativo e de assessoramento.	24/03/1998
Conselho Nacional do Idoso	Decreto nº 4.227	Fernando Henrique Cardoso	Consultivo	13/05/2002
Conselho Nacional do Meio Ambiente	Lei nº 6.938	João Figueiredo	Consultivo e deliberativo	31/08/1981
Conselho Nacional do Patrimônio Genético	Criado: MP nº 2.186 - 23 de agosto de 2001; regulamentado: Decreto nº 3945	FHC	Deliberativo / normativo	23/08/2001
Conselho Nacional do Trabalho	Decreto 1.615	FHC	Consultivo	4/09/1995
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Lei nº 8.242	Fernando Collor	Deliberativo	12/10/1991
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Criado: Lei nº 7.353 - 29 de agosto de 1985. Regulamentado: Decreto nº 6.412 - 25 de março de 2008	Sarney	Colegiado, deliberativo	29/08/1985
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Lei nº 7.353, reformulado pelo Decreto nº 6.412 - 29 de agosto de 1985	José Sarney	Consultivo e deliberativo	29/08/1985
Conselho Nacional Proteção e de Defesa Civil	Lei de criação parece ser de 2011, mas nas atas constam atividades desde 2002	?	Deliberativo	
Conselho Superior do Cinema	Decreto nº 4.858	Lula	Deliberativo	13/10/2003
Conselho Nacional de Juventude	Lei nº 11.129	Lula	Deliberativo, participativo	30/06/2005
Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação	Lei nº 11.124	Lula	Deliberativo	16/06/2005

Apêndice C

MINISTÉRIO DO MEIO-AMBIENTE (Composição) - Lula

Órgãos Colegiados	Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municipal	Representação da Sociedade Civil	Associação Empresarial	Entidades de Classe	Entidades de Usuários
Comissão Nacional da Biodiversidade	10	1	0	5	2	2	0
Conama	41	27	8	16	8	2	4
Comissão Nacional do Programa Cerrado Sustentável	16	1	1	4	0	4	2
Comissão Nacional de Florestas	13	5	0	4	0	6	6
Conselho Nacional de	31	10	0	6	0	0	12

Recursos Hídricos							
Comissão Nacional de Combate a Desertificação	17	11	1	11	2	0	0
Comissão Nacional de Segurança Química	16	1	0	1	0	2	1
Câmara Federal de Compensação Ambiental	3	1	1	1	1	1	1
Comissão de Gestão de Florestas Públicas	10	1	1	4	1	3	1
Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente	6	0	1	6	0	2	0
TOTAL	163	59	13	62	16	23	29

Apêndice D

MINISTÉRIO DO MEIO-AMBIENTE (Composição) - FHC

<i>Órgãos Colegiados</i>	<i>Governo Federal</i>	<i>Governo Estadual</i>	<i>Governo Municipal</i>	<i>Representação da Sociedade Civil</i>	<i>Associação Empresarial</i>	<i>Entidades de Classe</i>	<i>Entidades de Usuários</i>
Comissão Nacional da Biodiversidade	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
Conselho do Meio Ambiente	26	27	11	3 + um representante de cada região geográfica do país = 8	8	6	8
Comissão Nacional do Programa Cerrado Sustentável	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
Comissão Nacional de Florestas	7	0	0	0	0	0	0
Conselho Nacional de Recursos Hídricos	17	5	0	3	0	0	6
Comissão Nacional de Combate a Desertificação	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
Comissão Nacional de Segurança Química	15	0	0	0	1	2	?
Câmara Federal de Compensação Ambiental	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
Comissão de Gestão de Florestas Públicas	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente	8	0	0	5	0	0	0
TOTAL	51	32	11	20	10	7	14

Apêndice E

MINISTÉRIO DAS CIDADES (Composição) - FHC							
<i>Órgãos Colegiados</i>	<i>Governo Federal</i>	<i>Governo Estadual</i>	<i>Governo Municipal</i>	<i>Representação da Sociedade Civil</i>	<i>Associação Empresarial</i>	<i>Entidades de Classe</i>	<i>Entidades de Usuários</i>
Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social	6	0	0	0	3	4	0
Conselho das Cidades/ Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano	5	0	0	3	2	0	0
Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
Total	11	0	0	3	5	4	0

Apêndice F

MINISTÉRIO DAS CIDADES (Composição) - Lula							
<i>Órgãos Colegiados</i>	<i>Governo Federal</i>	<i>Governo Estadual</i>	<i>Governo Municipal</i>	<i>Representação da Sociedade Civil</i>	<i>Associação Empresarial</i>	<i>Entidades de Classe</i>	<i>Entidades de Usuários</i>
Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social	7	0	0	0	3	4	0
Conselho das Cidades	16	9	12	27	8	8	6
Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação	12	2 (sem direito a voto)	2 (sem direito a voto)	5	3	3	1
Total	35	9	12	32	14	15	7