

EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: ANÁLISE DA 13^a CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE E DA 1^a CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira



EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: ANÁLISE DA 13ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE E DA 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira

RESUMO

As Conferências Nacionais são espaços institucionalizados de participação social nos quais sociedade civil e Estado mobilizam-se, dialogam e deliberam sobre políticas públicas, produzindo resultados a serem incorporados nas agendas governamentais. Para análise empírica desses mecanismos de participação, serão estudadas a 13ª Conferência Nacional de Saúde, realizada por um setor com grande tradição em processos participativos, e a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, experiência inédita promovida por um setor historicamente complexo e impermeável à participação. A investigação dessas duas experiências traz subsídios para uma reflexão crítica sobre as Conferências. Se por um lado tais experiências demonstram a ampliação de temas da agenda governamental e a inclusão de novos atores, por outro lado traz questionamentos acerca da sua efetividade e impacto nas políticas públicas. O estudo é fruto de pesquisa bibliográfica e documental, além da observação participante da autora, que fez parte tanto da equipe que concebeu o pré-projeto da 1ª Conseg e fez parte de sua coordenação executiva. Também foram realizadas entrevistas com atores-chave do processo da 13ª CNS.



1 INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea exige um sistema político que consiga suportar complexidades crescentes. A democracia é o regime eleito por mais da metade do mundo, mas sua real aplicação encontra grandes diferenças entre os países. Apesar das divergências, a democracia representativa, baseada em eleições periódicas de representantes eleitos pelo povo, é o carro-chefe das sociedades democráticas contemporâneas. Devido às inúmeras redes de relações sócio-político-econômicas que compõem essa sociedade complexa, ainda há uma tendência de se pensar que a única (ou talvez a melhor) forma possível de exercer a democracia hoje seja por meio da representação formalmente eleita.

Esse modelo hegemônico de democracia mostra-se limitado para resolver os problemas de qualidade da democracia, entre eles a patologia da participação (grande abstencionismo) e a patologia da representação (grau ínfimo de identificação entre representante e representado) (Santos & Avritzer, 2002). Nesse contexto, vêm aprofundando-se os questionamentos acerca da suficiência do modelo democrático exclusivamente representativo, tentando-se retomar a participação dos cidadãos nas decisões políticas.

Mais espaços públicos participativos, mais atores envolvidos e mais questões democratizadas são o fio condutor para as mudanças necessárias em grande número de países democráticos. Santos & Avritzer (2002) apontam uma recente onda democrático-participativa e levantam as seguintes teses para seu fortalecimento: fortalecimento da *demodiversidade*¹; fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global, e ampliação do experimentalismo democrático².

¹ Para Santos & Avritzer (2002:78), demodiversidade é “a coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas”.

² “(...) as novas experiências bem-sucedidas se originaram de novas gramáticas sociais nas quais o formato da participação foi sendo adquirido experimentalmente”. (Santos & Avritzer, 2002:78)



O presente artigo propõe-se a analisar as conferências nacionais, processos participativos setoriais inseridos na cogestão de algumas políticas públicas brasileiras, com foco em duas experiências posicionadas em polos opostos: a 13^a Conferência Nacional de Saúde (13^a CNS) e a 1^a Conferência Nacional de Segurança Pública (1^a Conseg). Enquanto o setor da saúde realiza os processos conferenciais desde a década de 1940 e tem sua trajetória marcada pelo protagonismo dos movimentos sociais nas conquistas democráticas de suas políticas, o setor da segurança pública ainda engatinha na gestão compartilhada de suas ações, realizando sua primeira conferência nacional apenas em 2009.

Essas duas experiências distintas mostram, cada uma a sua maneira, que os processos participativos no Brasil chegaram a um patamar de consolidação e institucionalização nunca visto e que, exatamente por isso, é tempo de reflexões sobre as falhas, lacunas e acertos dos modelos e regras que atualmente vigem no sistema participativo nacional.

O estudo é fruto de pesquisa bibliográfica e documental, além da observação participante da autora, que fez parte tanto da equipe que concebeu o pré-projeto da 1^a Conseg (final de 2007/início de 2008), como da secretaria executiva da conferência (2008 e 2009). Também foram realizadas entrevistas com atores-chave do processo da 13^a CNS.

2 DEMOCRACIA, ESTADO BRASILEIRO E GESTÃO PÚBLICA

O Brasil tem apostado no modelo de democracia participativa para a construção e a gestão de políticas públicas. A demanda por participação social compunha o eixo principal das reivindicações dos diversos movimentos sociais da década de 1980, momento pré-constituente. A proposta era tornar o ciclo das políticas públicas mais democrático, transparente e responsivo às demandas da população.



Após a Constituição Federal de 1988, o país viveu um profundo processo de redemocratização. Passados mais de 20 anos, o país continua sua busca por amplo sistema descentralizado e participativo (Moroni, 2009) de gestão compartilhada de políticas públicas, em especial durante o Governo Lula (2003-2010) com o fomento à criação, reformulação e fortalecimento de canais de participação, destacando os conselhos e conferências³.

O estudo não pretende dissecar os diversos espaços e processos participativos organizados no âmbito da administração pública. Registra-se, porém, a diversidade de formatos, funcionamento, composição e atuação. Podem focar questões pontuais, como as audiências públicas e consultas públicas virtuais (a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, por exemplo, realiza sistematicamente consultas em seu portal sobre atos normativos que produz). Podem estar institucionalmente vinculados ao órgão público do setor a que se referem, possuindo estrutura própria e atuação continuada, como os conselhos de políticas públicas. Podem ser processos periodicamente convocados com etapas e regras específicas, como as conferências nacionais e as consultas para a construção do Plano Plurianual (PPA).

Dessa forma, a administração pública, que se pretende ser um sistema dinâmico e adaptativo, tem de se adequar a essas novas formas de gestão das políticas públicas, já que a sociedade cada vez mais reivindica o papel de corresponsável. É um aprendizado para o governo lidar com a complexidade das relações sociais e das decisões coletivas. Não se alcançam soluções efetivas para problemas sociais complexos com atuação de somente um ator. As definições dos problemas e de seus respectivos remédios são construídas coletivamente por atores mutuamente dependentes. O governo, então, tem o seu papel ampliado: além de executor de políticas públicas, é visto também como articulador, coordenador e mobilizador de processos participativos de gestão.

³ Para reforçar esse posicionamento pró-participação, o governo federal criou, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, a Secretaria Nacional de Articulação Social que tem como atribuições principais: I – coordenar e articular as relações políticas do Governo com os diferentes segmentos da sociedade civil; e II – propor a criação, promover e acompanhar a implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do poder executivo.



Apesar de parecer irreversível e positiva a necessidade de órgãos públicos serem abertos e inclusivos, ainda há resistência de alguns gestores principalmente devido a uma percepção ainda arraigada de que a gestão de políticas públicas é uma questão técnica, só para especialistas, como se a sua implementação fosse algo totalmente desvinculado do que se emana dos espaços não-estatais. Além disso, tais gestores queixam-se de que a inclusão de novos atores no ciclo de gestão, em especial representações da sociedade civil, traz um *timing* diferente para a implementação das políticas, que a opção por democratizar gera novos prazos, custos, pactuações e redesenhos. Só que o fato de o fluxo se apresentar mais complexo torna a gestão pública mais legítima e mais conectada às demandas reais da sociedade.

3 ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS: AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

3.1 Notas sobre Conferências Nacionais de Políticas Públicas

No âmbito da administração pública, as conferências nacionais são processos institucionalizados de participação social nos quais sociedade civil e Estado mobilizam-se, dialogam e deliberam sobre determinada política pública, produzindo resultados a serem incorporados nas agendas e ações governamentais. Com essa configuração, traduzem esse movimento democrático-participativo que o Estado brasileiro vivencia nos últimos anos. Para Moroni (2009:11), as conferências “são espaços institucionais de deliberação das *diretrizes gerais* de determinada política pública” mais amplos que os conselhos. Para o autor, possuem caráter de mobilização social e permitem “a construção de espaços de negociação, a construção de consensos e dissensos, o compartilhamento de poder e a corresponsabilidade entre Estado e sociedade civil”.

Em regra, são convocadas pelo poder executivo, mais especificamente pelo órgão que abriga a política pública em debate. Isso já dá uma pista dos seus limites organizacionais e de produção de resultados, o que será discutido mais adiante. Quanto à periodicidade, o prazo é variável a depender do setor. O que se pode afirmar é que, uma vez institucionalizada, o órgão convocador é obrigado a organizá-la na periodicidade estabelecida.



Tradicionalmente, estruturam-se nos três níveis governamentais, isto é, as conferências municipais e, em seguida, as estaduais são pressupostos da grande conferência nacional, apesar de que atualmente novas etapas vêm sendo experimentadas como as conferências virtuais, conferências livres⁴ etc. Todas as etapas são desenvolvidas diretamente ou com o apoio do ministério ou secretaria especial referente ao setor e seguem temário proposto pelo governo federal. As propostas oriundas das etapas prévias são levadas à etapa nacional para um amplo processo de deliberação e definição de diretrizes para a agenda da política pública em discussão.

A composição padrão de uma conferência é paritária em relação à sociedade civil e ao Estado. Em alguns casos, há divisão tripartite, incorporando o segmento “Trabalhadores”. Em regra, os participantes são eleitos durante as etapas prévias ou, no caso do Poder Público, são oficialmente indicados pelos órgãos de origem.

Apesar de possuírem alguns pontos em comum, não há como negar a heterogeneidade dos processos conferenciais, a depender do setor em que se inserem, do grau de desenvolvimento das políticas públicas e da (i) maturidade dos atores envolvidos (em especial os representantes da sociedade civil).

Contudo, em que pese as diferenças, as conferências nacionais foram e são mecanismos relevantes para o fortalecimento da democracia brasileira, o que se pode perceber com a consolidação de uma agenda nacional em importantes políticas públicas, como a saúde. As conferências cumprem também o papel de estabelecer uma agenda mínima de negociação entre o Estado e a sociedade civil em setores essenciais (Avritzer, 2010). Contudo, a questão que paira no ar é: como priorizar e implementar essas agendas? (Avritzer, 2009). A partir de duas experiências de conferências nacionais essa reflexão será aprofundada.

⁴ Ao analisar o processo da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, essas etapas inovadoras serão destacadas.



3.2 13ª Conferência Nacional de Saúde

a) Antecedentes e consolidação da participação social na saúde

O setor da saúde tem tradição em participação social e essa experiência é tomada, pelos outros setores, como exemplar. Foi somente a 8ª CNS que se tornou um divisor de águas no que tange à participação social não só no setor da saúde, mas também para todo o sistema democrático brasileiro. Realizado de 17 a 21 de março de 1986, o evento contou com a participação de mais de 4 mil pessoas oriundas dos mais diversos segmentos sociais e políticos⁵.

Como o Brasil estava em processo de redemocratização e construção de uma nova Constituição Federal, a 8ª CNS foi considerada a pré-constituente em matéria de saúde e seu relatório final, no qual foi proposta a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), tornou-se o principal subsídio para a elaboração do Capítulo da Saúde na Assembleia Nacional Constituinte que seria instalada⁶. Entre as propostas de reforma, a 8ª CNS formalizou a ideia de participação social na gestão do SUS, em especial a existência de conselhos e conferências de saúde como parte constitutiva do novo sistema.

Após a 8ª CNS, as conferências nacionais de saúde foram regulamentadas a partir da diretriz constitucional da “participação da comunidade”⁷. A Lei Orgânica da Saúde⁸ estabeleceu que o SUS, em cada esfera de governo, deve contar com duas instâncias colegiadas: conferência de saúde e conselho de saúde. Sobre as conferências, a lei institui uma periodicidade de quatro anos, com a representação de diversos segmentos sociais, “para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo poder executivo ou, extraordinariamente, por este ou pelo Conselho de Saúde” (Art. 1º, § 1º, Lei nº 8.142/90).

⁵ Para maiores detalhes sobre a atuação do Movimento Sanitário Brasileiro e suas reivindicações, ver Oliveira (2006).

⁶ Oliveira (2006) apresenta uma reconstrução do debate sobre o direito à saúde na Assembleia Nacional Constituinte (p. 107-123).

⁷ Constituição Federal de 1988, Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; **III - participação da comunidade. (grifo nosso)**

⁸ A chamada Lei Orgânica da Saúde é composta, na verdade, por duas leis: Lei nº 8.080/90 e Lei nº 8.142/90 (esta última recuperou artigos vetados na primeira lei pelo então Presidente da República que versavam exatamente sobre participação social).



Na era SUS, já foram realizadas seis conferências de saúde que se caracterizaram por trazer temário mais amplo para deliberação, em que o “controle social” é tema permanente. Também é constatado o crescente número de resoluções (produtos finais das deliberações da etapa nacional das conferências), o que evidencia o aumento de importância e complexidade da composição das conferências, bem como o impacto na absorção delas pela agenda governamental. Veja na Tabela 1 anexa o aumento exponencial de resoluções, em especial nas 12^a e 13^a CNS, o que pode configurar um cenário de inviabilidade na incorporação adequada dos resultados formais da Conferência, sobre o que será falado mais à frente.

b) 13^a Conferência Nacional de Saúde: desenvolvimento do processo⁹

Nesse ambiente propício à participação, onde as conferências já estão amplamente institucionalizadas, realizou-se a 13^a CNS com o desafio de superar as limitações da 12^a CNS (2003), processo que, entre outros problemas, extrapolou no rol de temas a serem debatidos e findou sem a votação das resoluções finais em espaço presencial na etapa nacional – o que foi feito via correio, atrasou em um ano a publicação do relatório final e desqualificou as deliberações.

As etapas da 13^a CNS foram realizadas ao longo do ano de 2007. Foram 4.413 etapas municipais (no Brasil são 5.564 municípios, ou seja, 80% deles realizaram suas etapas) e 27 etapas estaduais e do Distrito Federal, o que a consagrou como a conferência mais ampla e participativa da história do setor.

O seu tema central era “Saúde e qualidade de vida: Políticas de Estado e Desenvolvimento” e a discussão proposta trabalhava com três eixos, um número muito menor de temas se comparado com os 10 eixos temáticos da 12^a CNS.

A intenção de diminuir o volume de temas a serem debatidos não surtiu o efeito previsto. A amplitude deles implicou falta de foco nas deliberações ao longo de suas etapas e, em especial, na etapa nacional. A elaboração de um documento referencial (geralmente chamado de texto-base) pelo órgão convocatório da conferência, com o papel de orientar os debates e delimitar o conjunto de temas sem engessar as discussões e a apresentação das propostas, não foi aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde, o que impactou no resultado final da Conferência.

⁹ Uma boa análise sobre a 13^a Conferência Nacional de Saúde é feita no estudo de caso *conferências Nacionais de Saúde e Processos Participativos na administração pública Federal Brasileira* (Ferrarezi & Oliveira, 2010).



Os participantes com direito a voz e voto, denominados nesse espaço como delegados, dividiam-se em 50% de representantes dos usuários do SUS (sociedade civil), 25% dos trabalhadores de saúde, e 25% do governo (federal, estaduais e municipais) e prestadores de serviços de saúde. Conforme definido na Lei Orgânica da Saúde, a representação dos usuários é paritária (50%) em relação ao conjunto dos representantes do governo, prestadores de serviços e profissionais de saúde. As regras que conduzem os processos de discussão conferem prerrogativas iguais para todos os delegados, independentemente do segmento ou da proveniência. Há uma horizontalização do poder nos espaços de deliberação – argumentação, negociação e capacidade de convencimento são as ferramentas para que grupos consigam emplacar suas propostas ou rejeitá-las.

c) Etapa Nacional: o desafio de superar gargalos metodológicos e produzir resultados efetivos

A etapa nacional ocorreu em Brasília (DF) entre os dias 14 e 18 de novembro de 2007 e contou com quase 4 mil participantes, dentre eles, 2.627 delegados. Os delegados nacionais foram eleitos entre os participantes das etapas estaduais e do Distrito Federal.

Sobre os atores envolvidos, é interessante constatar que ao longo das décadas, há uma mudança nos movimentos sociais brasileiros com diversificação crescente de atores e de demandas que querem entrar na agenda governamental. O SUS foi incorporando novos atores sociais, com interesses específicos e pulverizados, o que se reflete hoje na própria composição dos conselhos e conferências de saúde (Brasil, 2009). Como prova disso, a 13^a CNS deu visibilidade a atores que já se organizavam para pautas sanitárias, como o movimento LGBT, negros e população ribeirinha, com a aprovação de propostas ligadas diretamente a esses atores.

A etapa nacional foi estruturada em dez plenárias temáticas simultâneas que funcionaram como instâncias de debate e votação das propostas provenientes das etapas estaduais e do Distrito Federal. As plenárias eram antecedidas por mesas-redondas com apresentações sobre cada eixo temático, com o intuito de aquecer o debate. Por fim, foi realizada a plenária final, a última instância deliberativa da 13^a CNS.



Sobre a metodologia de debate – ponto crucial para o bom desenvolvimento do processo e que vem sofrendo críticas sobre sua efetividade – a Comissão Organizadora Nacional da 13^a CNS tentou inovar para que não houvesse prejuízos nas conclusões do processo como ocorreu na 12^a CNS.

Para tanto, além da diminuição pouco efetiva do número de eixos temáticos, a Comissão optou por trabalhar com uma nova dinâmica de discussão. Primeiro ponto: não era mais permitida a edição de propostas que vieram das etapas estaduais. Essa regra tinha o intuito de não dar brechas para que propostas fossem desconfiguradas com acréscimos ou supressões de palavras, expressões ou até mesmo de frases. Tal proibição foi criticada por alguns atores, em especial aqueles já acostumados com regras mais flexíveis adotadas em outras conferências.

Apesar dessa restrição, o Regimento da 13^a CNS liberava a discussão das chamadas “propostas inéditas” (propostas que não foram debatidas em nenhuma outra etapa e que podiam ser apresentadas por escrito após a votação do relatório consolidado das etapas estaduais que ocorria nas plenárias temáticas). Essa possibilidade abriu brecha para um tema chegar à etapa nacional sem ter sido adequadamente debatido nas outras etapas.

Outro ponto novo era a discussão de tudo por todos nas plenárias temáticas. Diferentemente das outras conferências de saúde, nas quais os delegados escolhiam em que grupo temático específico ficariam durante toda a etapa nacional para a discussão de apenas um eixo temático, a metodologia da 13^a CNS permitiu que todos os delegados discutissem os três eixos temáticos. Para o coordenador-geral da Conferência¹⁰, esse era um ponto que limitava o exercício democrático.

Um terceiro diferencial metodológico foi a proibição de novas proposições ou mudanças nas propostas já aprovadas nas plenárias temáticas durante a plenária final. Para alguns atores, a rigidez metodológica cerceou o debate de questões cruciais. Houve um movimento de forte crítica, com participantes amordaçados portando cartazes com frases de ordem como “Sem debate não há democracia!”, “Cadê o debate?” etc.

¹⁰ O coordenador-geral da 13^a CNS, também presidente do Conselho Nacional de Saúde e representante do segmento dos trabalhadores da saúde, foi entrevistado pela autora e por Elisabete Ferrarezi em maio de 2010. Posicionamentos e falas dele destacadas ao longo do texto foram extraídos desta entrevista.



Para o coordenador-geral essas mudanças configuraram grande avanço metodológico, já que em processos anteriores as plenárias finais viravam “autênticos palanques para manifestações pessoais e corporativas; (...) numa tentativa de aprovação de propostas vencidas”. Para ele, a metodologia adotada permitiu uma Conferência mais produtiva e possibilitou a discussão de todos os temas por todos os delegados. A intenção era superar o esgotamento do modelo de conferência tradicional que levou os participantes a frustrações quanto ao final do processo. “Temos que entender que o método das conferências passadas era contraproducente”. Para ele, os filtros metodológicos estabelecidos (rigidez na edição das propostas, discussão de todo o temário por todos, proibição de novas deliberações na plenária final etc.) possibilitaram a governabilidade da 13^a CNS.

Após o término da Conferência, foi produzido o Relatório Final com 857 propostas e 157 moções¹¹. Chama a atenção o baixo número de propostas rejeitadas na plenária final (12,4%), e o fato de 40% das aprovadas no relatório final serem propostas inéditas.

Sobre os responsáveis pela implementação das resoluções, há propostas que, para serem implementadas, bastam iniciativas do Ministério da Saúde; outras que dependem de ações dos órgãos gestores da saúde dos três entes federados. Algumas delas necessitam de ações intersetoriais dentro do próprio poder executivo. Há propostas destinadas a outros poderes, o que extrapola o âmbito deliberativo da Conferência. Há, ainda, aquelas que precisam de esforço conjugado de ações de dois ou três poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), além do Ministério Público.

O grau de exequibilidade também varia: há propostas amplas que apenas marcam uma posição política, mas não descrevem uma ação específica para o setor; enquanto há outras pontuais que tecem pormenores para sua implementação.

¹¹ No âmbito das conferências, moções são documentos aprovados com opiniões consensuadas pelos participantes, e dizem respeito a outros assuntos que não aos eixos temáticos propostos ou à instância onde está sendo discutida. Têm um caráter mais político, geralmente apresentando uma posição de “aplausos” ou de “repúdio”. Após sua aprovação, deverão ser encaminhadas à instância devida. Exemplo de moção aprovada na 13^a CNS: Moção nº 027 – “Moção de repúdio aos senhores senadores contrários à aprovação da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira)”.



Sobre o conteúdo das propostas, ao lado de demandas focadas nas políticas públicas para o setor de forma mais ampla e harmônica com os princípios do sistema, há diversas propostas que se destinam a grupos e interesses específicos. Como as conferências são cada vez mais momentos de visibilidade de interesses segmentados, a fragmentação parece ser coerente e até mesmo necessária. O cenário estabelecido na 8ª CNS, no qual se convergiam demandas para o setor, não há mais como ser reproduzido. Contudo, a profusão de propostas finais gera também uma situação de impasse quanto à priorização e viabilidade de sua incorporação na agenda governamental.

Sobre o grande número de propostas finais aprovadas, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass), importante ator na realidade da participação social sanitária, alerta para a perda de conteúdo e da inexequibilidade das resoluções: “Essa crescente pulverização das deliberações, que abrangem praticamente todo o espectro de ações implementadas no sistema, torna difícil a identificação das diretrizes que devem orientar a política de saúde e não permite identificar as prioridades” (Brasil, 2009: 23). Como chegar ao equilíbrio entre novas demandas, complexidade crescente da sociedade e propostas factíveis com a realidade do setor?

3.3 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública: o desafio da participação social em terreno árido

a) Antecedentes e Ineditismo

Segurança pública é um campo espinhoso, tradicionalmente fechado e reativo a mudanças. Não por acaso, até o ano de 2009 esse era o único direito social previsto na Constituição Federal de 1988 em que não havia, na sua efetivação por meio de políticas públicas, espaços de participação social institucionalizados em âmbito federal para gestão compartilhada. Com relação a conferências, há registro de experiências pontuais subnacionais como a 1ª Conferência Estadual de Segurança Pública do Rio Grande Sul (2000), a 1ª Conferência Municipal de Segurança Pública de Porto Alegre/RS (2006) e a 1ª Conferência Estadual de Segurança Pública de Pernambuco (2008).



Os motivos levantados para essa ausência de participação são geralmente: ambiente marcado pelo conflito entre as corporações policiais e entre estas e a sociedade; gestores e profissionais da segurança pública sem conhecimento e formação sobre gestão pública; baixo acúmulo por parte dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil que militam no setor; concepções sobre o tema reativas, punitivas e de curto prazo etc. (Kopittke *et al.*, 2009). Pautas propositivas dão espaço a denúncias, posturas reativas dos atores envolvidos e falta de interlocução.

A Constituição Federal de 1988 não enfrentou o tema com a coragem que abordou outros direitos sociais; não avançou num real debate com a sociedade sobre qual modelo de segurança pública deveria ser construído. Diferentemente do direito à saúde, por exemplo, no qual a participação dos movimentos sociais foi essencial para a construção do Sistema Único de Saúde e o desdobramento contínuo das políticas públicas do setor, o direito à segurança não rompeu com definições pré-democráticas de organização das corporações policiais brasileiras e do sistema nacional de segurança pública como um todo. Em que pese definir segurança pública como direito fundamental social (art. 6º), o Texto Constitucional não atrelou a esse direito a diretriz da participação social a nortear a gestão pública das ações do setor.

Contudo, nos últimos anos houve avanços na política de segurança pública, em especial em âmbito nacional com a consolidação de uma percepção do tema como questão social complexa que culminou com a criação do Programa Nacional de Segurança Pública (Pronasci) no âmbito do Ministério da Justiça. Instituído pela Lei nº 11.530, de 25 de outubro de 2007, o programa caracteriza-se pela articulação de políticas de segurança com ações sociais, priorizando a prevenção e buscando atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública¹². No rol de diretrizes, há a previsão, entre outras, da “observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e das resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci” e da “garantia da participação da sociedade civil” (art. 3º, XII e XVII).

¹² Mais informações no site oficial <http://portal.mj.gov.br/pronasci>



Os processos participativos, então, alcançam papel estratégico e legitimador das políticas em redesenho. No final de 2007, nesse ambiente favorável para se democratizar o setor na administração pública federal, foram dados os primeiros passos para a implementação de espaços participativos no âmbito do Ministério da Justiça, pasta que abriga a Secretaria Nacional de Segurança Pública (órgão responsável pela execução das políticas públicas federais de segurança).

b) Organização da 1ª Conseg: primeiros passos

Para renovar o Conasp e, mais ainda, iniciar a construção efetiva de espaços de co-gestão das políticas de segurança, o Ministério da Justiça idealizou a 1ª Conseg. Devido à inexperiência e ao ineditismo da tarefa em âmbito intraministerial, optou-se por um amplo espectro de ações e espaços preparatórios¹³.

Assim, foi instituído grupo de trabalho intraministerial (GT/MJ) para definir as linhas mestras do projeto. Representantes de todos os órgãos do MJ, facilitados por uma equipe especializada em gestão participativa, discutiram questões iniciais como representação dos segmentos sociais, objetivos, ideias-força, obstáculos, lema etc.

Paralelo a isso, o GT/MJ também organizou quatro grupos de convidados, com especialistas em segurança pública, especialistas em democracia participativa, representantes de redes e movimentos da sociedade civil na área penitenciária, e trabalhadores da área da segurança pública, cujas discussões produziram subsídios para o pré-projeto apresentado pelo grupo às autoridades ministeriais.

Com o objetivo de ouvir as mais diversas percepções e sugestões sobre a iniciativa e de alguma forma conferir legitimidade às ações que vinham sendo desenvolvidas ainda apenas intramuros, instalou-se o Fórum Preparatório Nacional, em julho de 2008, composto por mais de 150 entidades. Essa instância orientou em linhas gerais a preparação e a construção da 1ª Conseg, e qualificou a mobilização e a discussão. A consulta a uma gama heterogênea de atores que o fórum promoveu

¹³ O Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública é uma boa fonte para se entender todas as etapas e projetos realizados ao longo do processo (Anjos & Oliveira, 2009). A autora extraiu dados sobre o processo deste documento.



trouxe reflexões e críticas ao projeto, mas especialmente celebrou a abertura democrática do setor para a participação social. A instância foi convocada mais uma vez em versão mais ampliada (cerca de 250 entidades representadas) para o lançamento oficial da Conferência em dezembro de 2008 e para contribuir com a elaboração do Texto-Base.

A Coordenação Executiva da 1ª Conseg também sabia que deveria definir uma instância decisória plural para a organização da Conferência. Fruto das discussões e da composição do Fórum Preparatório, foi criada a Comissão Organizadora Nacional (CON), instância máxima deliberativa para a organização da 1ª Conseg. Durante todo o processo, os membros da CON foram porta-vozes e garantidores das regras e metodologias da 1ª Conseg; pacificadores/mediadores políticos; articuladores para o bom andamento das etapas; fiscais do processo; interlocutores com as delegações estaduais, entre outros papéis. Ou seja, ser membro da CON exigia comprometimento com o projeto da Conferência e uma necessidade de mobilizar as suas entidades e redes para a participação efetiva nas mais diversas etapas do processo.

Composta de forma tripartite por 37 cadeiras distribuídas entre os segmentos Sociedade Civil, Trabalhadores da Área de Segurança Pública e Poder Público, a CON era um microcosmo do público a ser envolvido no processo da 1ª Conseg. No início, era um cenário pouco favorável formado por atores que historicamente estão em pólos opostos e possuem reivindicações contrárias.

É bem verdade que a constituição do processo partiu de “cima para baixo”. Não houve, por exemplo, pressões sociais para que o Ministério da Justiça se organizasse para a sua promoção. Também não houve pressões internas de gestores que se ressentiam da ausência de instrumentos de gestão compartilhada para as suas políticas públicas. A Conferência desenrolou-se para exatamente auxiliar na construção dessas novas (ou renovadas) instâncias, com o intuito maior e a médio prazo de consolidação de um sistema participativo de gestão das políticas de segurança.



c) A concretização do projeto 1ª Conseg

Após profundo amadurecimento sobre os caminhos possíveis, foi convocada a 1ª Conseg, espaço deliberativo aberto aos três segmentos: sociedade civil, poder público e trabalhadores da área de segurança pública, cujo objetivo foi, além de definir princípios e diretrizes para a política nacional, democratizar a sua gestão, partindo da premissa de que o dinamismo da participação social se traduz cada vez mais em políticas públicas inclusivas e ampliadoras da cidadania.

Desde o início, tinha-se noção da complexidade de promover espaço de amplo debate entre atores que tradicionalmente não dialogavam e, em regra, não se enxergavam como interlocutores legítimos. Nesse sentido, algumas ações foram tomadas: estratégias metodológicas especialmente construídas e/ou adaptadas para o processo; mobilização, sensibilização e capacitação dos diversos segmentos sociais interessados; atividades consultivas e deliberativas em todas as etapas da conferência; instalação de instâncias plurais coordenadoras do processo etc.

Optou-se por elaborar um texto-base que orientasse as discussões em todas as etapas. Muitas questões balizavam a produção desse documento e exigiam cuidado maior nos conteúdos que seriam abordados, tais como a existência de debates meramente corporativos; baixo acúmulo da sociedade sobre o tema; alto potencial de conflito existente entre as corporações policiais e a sociedade, e também intra-corporações e inter-corporações; abordagens emotivas motivadas pela dor, pelo medo e pela excepcionalidade da violência.

A lógica tripartite, porém não paritária, dos segmentos representados foi replicada nas etapas municipais, estaduais e nacional da 1ª Conseg: 40% de sociedade civil (representantes eleitos nas etapas municipais e estaduais), 30% de trabalhadores da área (representantes eleitos nas etapas municipais e estaduais, dentro das 11 categorias arroladas no regimento interno) e 30% de poder público (representantes indicados pelas categorias: gestores das três esferas de governo, alto comando das corporações policiais, defensoria pública, ministério público, poder judiciário e poder legislativo).



Diversas etapas compuseram a Conferência¹⁴. Além das tradicionais conferências municipais (127 realizadas) e estaduais em todos os estados da federação (ambas chamadas de eletivas, uma vez que nelas eram eleitos os representantes da sociedade civil e dos trabalhadores)¹⁵, havia etapas preparatórias que, apesar de não elegerem representantes para a etapa nacional, suas propostas eram enviadas diretamente para a deliberação final): seminários temáticos, conferência virtual e conferências livres, além de projetos especiais (concurso de monografia, festival de música, mostra de cinema, conferências nas escolas etc.).

O que se pretendia era expandir as etapas para além das tradicionais. As etapas preparatórias possuíam caráter mobilizador e propositivo, alcançaram um público diferenciado e conseguiram capilarizar a discussão. As conferências livres surgiram na Conferência Nacional da Juventude em 2007 e foram replicadas na 1ª Conseg com algumas modificações. São mecanismos que ampliam, simplificam e diversificam a participação dos atores interessados no processo de determinada Conferência, na medida em que, qualquer grupo social poderá organizar um espaço para discutir, com base nos eixos temáticos propostos pelo governo federal, questões que serão incorporadas na sistematização das propostas para a etapa nacional com o envio de relatório padrão.

Cursos de capacitação presenciais e de ensino a distância sobre o tema “Convivência e Segurança Cidadã” e “Democracia Participativa e Segurança Pública” foram realizados com a participação de quase 2 mil pessoas do Brasil inteiro. Pesquisas e estudos foram financiados para subsidiar e qualificar alguns debates específicos, como a Consulta Nacional aos Policiais, uma radiografia inédita sobre perfil, opiniões e valores dos policiais brasileiros, que envolveu mais de 64 mil operadores da segurança pública.

A intenção era ampliar o debate, aprofundar os temas e diversificar o público participante. Toda essa mobilização culminou numa etapa nacional plural, representativa e heterogênea, o que também se refletiu em seus resultados.

¹⁴ Fluxograma das etapas da 1ª Conseg encontra-se anexo (final do artigo).

¹⁵ As conferências Municipais eram consideradas eletivas quando realizadas em municípios com mais de 200 mil habitantes e/ou que participavam do Pronasci. As demais foram consideradas etapas preparatórias.



O Caderno de Propostas¹⁶, documento que consolidou 1.359 relatórios de todas as etapas eletivas e preparatórias e que orientou os debates dos grupos de trabalho no momento final da Conferência, foi fruto de um sofisticado processo de sistematização, com a análise de conteúdo de cada uma das propostas por uma equipe e a geração de sínteses com respectivos códigos (para que o participante conseguisse identificar quais propostas originais foram ali sintetizadas e de que relatórios elas tinham vindo).

Sobre o desenho metodológico da 1ª Conseg, alguns elementos inovadores foram introduzidos: “voto cruzado” entre os segmentos sociedade civil e trabalhadores nas etapas eletivas (ou seja, os representantes eleitos recebiam votos tanto do seu segmento quanto do outro; representantes do poder público não votavam, já que eram indicados); exclusão do tradicional e exaustivo momento de votação plenária do Regimento Interno antes do início de cada etapa; aumento e diversificação das etapas preparatórias; definição prévia do número máximo de propostas para as etapas preliminares (7 princípios e 21 diretrizes) e para a etapa nacional (10 princípios e 40 diretrizes), garantida pelo uso obrigatório de relatório padrão; realização de momentos interativos para a definição das propostas que iriam compor o relatório final (momentos pautados pela priorização de propostas e valoração de ideias, em vez da votação com crachás em plenária final – esse ponto será aprofundada à frente).

Essas inovações, em que pese a necessidade de alguns ajustes, em especial quanto à consolidação dos resultados da deliberação final na etapa nacional, contribuíram para a qualificação das discussões realizadas e para o diálogo entre atores que não se reconheciam como interlocutores.

¹⁶ Para uma análise sobre o conteúdo das propostas, em especial com relação ao sistema penitenciário, veja Sá e Silva, 2010. Alguns pontos considerados pelo autor: abordagem de questões mais evidentes do setor, mas também de temas que não foram ainda devidamente problematizados pela política nacional de segurança pública (voto do preso; aproximação do preso e família etc.); preocupações bastante estratégicas (inclusão de temas tidos como tipicamente estruturantes de uma política); propostas com contornos sistêmicos; criatividade.



d) Etapa nacional da 1ª Conseg: o desafio estava posto

A etapa nacional da 1ª Conseg aconteceu em Brasília (DF) de 27 a 30 de agosto de 2009, com mais de 1.900 participantes com direito a voz e voto, além de convidados e observadores nacionais e internacionais.

Sobre os atores envolvidos, como já previsto desde o início do processo, paralelo aos ganhos de interlocução e reconhecimento que foram acumulados ao longo de todas as etapas prévias, havia uma tensão permanente no ar. Interesses corporativistas pautavam a participação dos representantes, em especial das categorias de trabalhadores de segurança pública. Algumas organizações da sociedade civil também se mostraram reativas ao processo, tendo seu ápice em plenária preparada por representantes sociais durante a etapa nacional em reação à revitalização do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp). Apesar disso, a etapa desenvolveu-se bem e as deliberações fluíram.

Quanto aos espaços deliberativos, ao todo foram 40 grupos de trabalho (GTs) onde se discutia os princípios para a política nacional e as diretrizes específicas de um determinado eixo (somente se discutia o que estava consolidado no Caderno de Propostas). De acordo com o projeto metodológico da 1ª Conseg, princípios eram entendidos como “valores que orientam uma política ou organização” (ex.: “Segura Pública só se faz com cidadania e participação social”) e diretrizes eram compreendidas como “meios de implementar/desenvolver um conjunto de ações” (ex.: “Potencializar os conselhos de segurança pública nas esferas municipal, estadual e nacional”). Cada participante optava pelo eixo temático que iria debater ao longo de toda a etapa.

O primeiro momento de discussão referia-se aos princípios. O segundo momento de discussão referia-se às diretrizes: cada grupo deveria entregar no máximo 10 diretrizes referentes ao eixo temático escolhido. Após a sistematização, as propostas foram submetidas a todos os participantes com direito a voz e voto durante o Momento Interativo – Etapa 2¹⁷. O resultado final foi a obtenção dos

¹⁷ A Etapa 1 do Momento Interativo realizada um dia antes focou no levantamento de comentários dos participantes sobre o conteúdo debatido até aquele momento de todos os GTs. A ideia foi permitir que cada participante pudesse visualizar o andamento dos debates dos 40 GTs e incluir comentários que poderiam ser contemplados na fase final das discussões dos grupos.



10 princípios e das 40 diretrizes mais pontuadas¹⁸, levado à plenária final para conhecimento e consagração pelo público, num momento em que também foram votadas moções.

Ao final da etapa nacional foram definidos princípios e diretrizes orientadores da Política Nacional de Segurança Pública, que apontavam para a necessidade de um novo patamar de discussão sobre o tema. Um novo paradigma que consiga abranger áreas de atuação que extrapolam a ação policial e demandam políticas preventivas para a área, ao mesmo tempo em que desenha um novo lugar para as polícias na política de segurança, reconhecendo na violência e na criminalidade expressões graves da desigualdade que vitima a sociedade brasileira.

Como a metodologia diferenciada não focava na produção de consensos “forçados” – vale dizer que era o primeiro debate nacional sobre segurança pública com a participação dos três segmentos – o rol final de princípios e diretrizes apresentou as contradições das percepções dos atores envolvidos. O espaço de concertação política inédito no setor evidenciou pautas pouco nítidas, interesses corporativistas, anseios dos gestores que não casavam com os dos demais etc. A 1ª Conseg teve o mérito de Conseguir articular esse caldeirão de atores e interesses, trazendo suas pautas para uma arena única. Convergências existiram, porém os dissensos ficaram claros.

A despeito da riqueza de se evidenciar os dissensos, como se dará a implementação de propostas totalmente contraditórias? Como lidar com isso para avançar nas políticas públicas de segurança? A opção metodológica de se trabalhar com a priorização e valoração de propostas, que se mostrou adequada para a fluidez e substancialidade das deliberações, gerou impasses, mas também uma oportunidade para se aperfeiçoar os procedimentos que regem as conferências nacionais.

¹⁸ Sobre as diretrizes, o ranking das mais pontuadas foi assim definido: as três mais pontuadas de cada eixo temático (totalizando 21) seguidas das 19 mais pontuadas no ranking geral das diretrizes, independentemente do seu respectivo eixo. Essa estratégia tinha como objetivo assegurar que pelo menos três diretrizes de cada eixo temático estivessem na lista final de diretrizes priorizadas.



Os resultados produzidos sofreram uma série de críticas de analistas. Sapori (2010), renomado especialista em segurança pública (com experiência na gestão pública do setor), escreveu um interessante texto a respeito, reconhecendo que o produto final da 1ª Conseg assemelhava-se a uma “colcha de retalhos”: “Não há um direcionamento político e estratégico nítido no conjunto dos princípios e diretrizes votados. Eles não se complementam de modo sistêmico, havendo contradições em alguns momentos”.

O autor notou que 1/3 das diretrizes versavam sobre demandas específicas das associações e sindicatos dos trabalhadores da área, inclusive as três mais votadas. Para Sapori, além do corporativismo, contribuiu para a aparente inconsistência do resultado final a “fragilidade propositiva dos movimentos sociais”. Um espaço de participação como a 1ª Conseg exigia dos representantes da sociedade civil uma postura menos denunciativa e crítica, mais propositiva e engajada, com foco no encaminhamento de soluções para os problemas do setor.

Apesar das críticas, Sapori, assim como outros analistas e atores dos três segmentos envolvidos na 1ª Conseg, reconhecem o avanço que foi a abertura para participação social de tema conhecidamente árido e avesso a mudanças. Para ele, a 1ª Conseg “representou a inserção na segurança pública de mecanismos de governança democrática” e que a vantagem disso é a “disseminação de uma consciência coletiva mais direcionada para a busca de soluções para os problemas vivenciados” (2010: 161).

O que se pode dizer é que a experiência foi inovadora, desafiadora e, principalmente, transformadora. Discutir segurança na esfera pública, não mais como uma emergência diante de alguma situação de grave comoção social, era algo novo. O esforço comum entre Estado e sociedade para construir a Conferência foi um passo simbólico, mas também materialmente relevante, no processo de abertura democrática da gestão da segurança pública.

A 1ª Conseg desencadeou a reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), órgão colegiado deliberativo sobre a Política Nacional de Segurança Pública. Com a publicação do Decreto nº 6.950, de 26 de agosto de 2009, de modo bastante simbólico no primeiro dia da etapa nacional da 1ª Conseg, o novo Conasp agrega três elementos de teor altamente democrático: participação



dos três segmentos – gestores, trabalhadores da área e sociedade civil, realização de inédito processo eleitoral para escolha de conselheiros e caráter deliberativo. O Conasp além de ser reativado, passou a incorporar bases mais representativas e capacidade decisória (Kopittke *et al.*, 2010).

4 CONCLUSÕES – QUE CAMINHOS SEGUIR?

A abertura da administração pública brasileira para espaços e processos participativos parece ser um movimento que não tem volta. Nas últimas décadas, houve o fomento, a institucionalização e a consolidação desses canais na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Há, então, uma ambiência propícia para reflexão sobre seus limites, necessidade de correções de rota e balanço sobre suas reais contribuições.

A intenção aqui é, à luz da análise dessas duas experiências participativas – 13^a CNS e 1^a Conseg –, trazer alguns elementos para subsidiar discussões sobre o tema, em especial sobre a efetividade desses processos. Avritzer questiona “Tem sido possível à sociedade civil pautar as políticas públicas no nível federal de governo por meio dos mecanismos participativos?” (2010: 179).

A pesquisadora Nuria Grau (2011), ao estudar participação social na administração pública brasileira¹⁹, detectou déficits de governança democrática que afetam os modelos organizacionais dos órgãos públicos federais, ou seja, constatou que há problemas a serem enfrentados com a ampliação e fortalecimento do espaço público. Em alguma medida, é necessário rearticular as relações Estado-sociedade tendo em vista a ampliação da influência política direta da cidadania (sociedade portadora de direitos políticos) sobre o Estado e, em particular, sobre a administração pública. Para a autora, mais especificamente, está pendente uma decisão política a respeito de qual é o papel que deve ser potencializado nos conselhos e nas conferências.

¹⁹ Grau fez uma pesquisa sobre “Os modelos organizacionais, controle político, controle social e participação”, componente de um estudo maior sobre “Taxonomia dos Modelos Organizacionais da administração pública brasileira” (financiado pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, Banco Mundial e PNUD). Os resultados produzidos são fruto de “uma exaustiva investigação documental e empírica” sobre alguns canais de participação, incluindo as conferências nacionais (veja na Bibliografia informações sobre a publicação).



Não se quer aqui sugerir a padronização de fluxos, etapas, metodologias, composição e funcionamento. Os setores têm suas trajetórias institucionais e evoluções históricas próprias. “Não corresponde, portanto, esperar que pode funcionar eficazmente uma política uniforme de fortalecimento da governança democrática na APF [administração pública federal]” (GRAU, 2010: 11). Contudo, há premissas básicas que podem servir para orientar e aperfeiçoar os processos, sem anular a heterogeneidade típica da administração pública.

O que é uma conferência? O que não é uma conferência?²⁰ Conferências são espaços de diálogo, debates e proposições sobre políticas públicas; são instâncias de concertação política onde se mapeiam e se explicitam consensos e dissensos. Convocada e coordenada por determinado(s) órgão(s) do poder executivo, tem nesse elemento os limites do seu poder de intervenção direta. Não são espaços de debates acadêmicos (apesar de a Academia ser um ator bem-vindo), de deliberações sobre reivindicações corporativistas (salário, plano de carreira etc.), nem *locus* de demandas individuais. Em aspectos funcionais, conferências não são espaços isentos de regras, não são assembleias soberanas. Esse ponto é importante pelo seguinte desdobramento: os resultados das conferências não se impõem como verdade absoluta de execução imediata. Têm seu tempo de incorporação, maturação e confrontação com decisões tomadas em outros foros legítimos de tomada de decisão pública (outros espaços participativos, instâncias do poder executivo, poder legislativo e outros).

Os marcos jurídico-institucionais também existem para ser compreendidos como limites para a atuação dos espaços participativos. Como executar aquilo que é inconstitucional? Como levar a cabo propostas que não condizem com o sistema legal-institucional definido para o setor? Um processo participativo pode desencadear mudanças no ordenamento, mas isso não cabe somente ao órgão do poder executivo que o coordenou. E não é algo simples, envolve outros poderes, outras decisões político-administrativas. Algo que é preciso desmistificar é a força e o imediatismo dos resultados das conferências.

²⁰ Reflexão inspirada num exercício feito pela coordenação da 1ª Conseg e registrado no Relatório Final (2009: 27-29).



Quanto aos resultados de conferências que extrapolam o setor coordenador do processo, estes intervêm em políticas de outros setores e muitas vezes se sobrepõem a resultados de outras conferências nacionais, é preciso construir uma “estratégia de coordenação horizontal” (Silva, 2009) entre esses espaços para que políticas intersetoriais complexas sejam construídas com base no conjunto de deliberações ocorridas nos espaços participativos dos diversos setores que as compõem. Essa percepção também traz limites aos produtos de conferências de um único setor – se a resolução versa sobre uma ação a ser articulada com outras áreas, a sua execução não é responsabilidade somente da pasta que convocou o processo; será preciso, então, articular-se com os demais órgãos, checar recorrências de resultados que convergem (e também divergem) com a resolução e definir qual será a linha de atuação do governo²¹.

Por isso, é que cada vez mais haverá demanda por processos participativos interministeriais. Quando se fala em segurança pública, por exemplo, não se podem desconsiderar ações no setor da saúde, dos direitos humanos, da educação etc. Para além de compartimentar ainda mais as políticas públicas, os processos participativos podem ser espaços de construção coletiva de decisões que desencadeiem respostas mais completas aos problemas da sociedade.

Ainda sobre os resultados finais dos processos conferenciais, é ilustrativo o rol de mais de 800 resoluções que constam do Relatório Final da 13ª CNS. Essa profusão de demandas não priorizadas gera insumos abundantes, fragmentados e muitas vezes contraditórios que devem ser processados nos arranjos institucionais criados no âmbito da racionalidade burocrática. Em vez de se ter um rol de diretrizes prioritárias para o setor, o que se tem é a mera soma de reivindicações. Se uma conferência apresenta um número elevado de resoluções diluídas, de caráter genérico, e não consegue priorizar propostas, torna-se mais difícil a sua implementação. A baixa exequibilidade e até mesmo a inviabilidade de implementação parecem ser o único destino. Como os governos podem lidar com as demandas múltiplas, crescentes e diferenciadas provenientes dos mais diversos atores?

²¹ Silva, em estudo sobre as conferências nacionais, identifica que do total de proposições finais de 30 conferências nacionais analisadas, 45% (3.624) demandavam encaminhamentos de competência exclusiva do ministério responsável pela realização da conferência; 55% (4.423) eram de competência compartilhada (2009).



Grau (2011) também coloca em xeque o caráter deliberativo das conferências. O que de fato importa: vinculação das decisões ou relevância dos temas deliberados? Se numa conferência deliberativa não se consegue chegar a um rol factível de resoluções com conteúdo relevante, o que adianta conferir-lhe caráter deliberativo? O elevado número de proposições (conteúdos e amplitude diversos) é uma barreira para o próprio teor deliberativo dos processos conferenciais. A priorização das demandas facilita a inclusão de temas na agenda do órgão realizador das conferências e nos demais órgãos envolvidos. Essa questão reforça a necessidade de delimitação do temário, bem como da forma, quantidade e conteúdo dos resultados finais de uma conferência.

A não incorporação de resultados no rol de ações da pasta envolvida gera frustração e ceticismo por parte dos segmentos participantes. Os atores se envolvem, deliberam e finalmente decidem. Para quê? Para quem? Num regime democrático as relações políticas entre Estado e sociedade se caracterizam também pelo mútuo comprometimento, isto é, pelo grau de confiança entre esses dois entes na força executória de decisões públicas (Sá e Silva *et al.*, 2010). A mobilização de centenas de milhares de pessoas num processo participativo amplo gera um documento final, a soma de horas e horas de discussões e priorizações. Esse documento é um acordo selado entre os segmentos representados e entre esses sempre está o poder público, inclusive (e especialmente) representantes legítimos do setor que convocou o espaço deliberativo.

Chega-se, então, à questão do papel do poder público nos espaços participativos. Decidir pela democracia, pela democratização da gestão de políticas públicas específicas, é uma tarefa complexa para qualquer gestor. Convocar uma conferência nacional traz responsabilidades nos mais variados níveis – parte do político, passa pelo social e desemboca no orçamentário-financeiro. Os custos são grandes, porém os ganhos são maiores. Optar pela abertura da gestão é um exercício que traz para perto da política pública as reais demandas sociais, além de conferir maior legitimidade para as ações dos órgãos públicos. Por isso, os órgãos governamentais precisam ser representados por agentes públicos que de fato possuam poder de decisão e dominem os temas debatidos.



Sobre metodologia, a experiência metodológica de priorização, utilizada na 1ª Conseg, traz em seu desenho várias potencialidades para se melhorar os exercícios deliberativos das conferências. Mais ainda: é um forte contraponto às metodologias que se pautam em decisões plenárias nas quais há sérios vícios e lacunas de participação (plenárias esvaziadas, condução inadequada de votações, crachás equivocadamente “distribuídos” etc.). Há, porém, pontos a serem aperfeiçoados. Os momentos interativos de priorização, por exemplo, podem ser mais efetivos se houver mecanismos de exclusão de propostas contraditórias.

Todavia, também é necessário salientar que se duas propostas contraditórias ficaram no rol de propostas mais bem votadas, talvez seja uma sinalização de que o tema ainda não é consensual e que as discussões sobre o assunto devem continuar, sob pena de se influenciar o governo a tomar decisões precipitadas sobre temas polêmicos e muitas vezes ainda em construção.

Democracia pressupõe conflito e nem sempre o exercício democrático, com base na ação comunicativa e no poder argumentativo, chega a resultados consensuais. Esse não é o único objetivo desses processos. Evidenciar pautas e externar conflitos pode ser bons resultados, e não necessariamente chegar a propostas estanques, superficialmente discutidas, que se apresentam como “decisões finais”. Na medida em que a democracia avança e que as conquistas básicas de direitos já se desdobraram em políticas públicas, o movimento natural é de que também se avance na sofisticação e complexidade das decisões a serem tomadas nas arenas políticas, bem como das ações a serem desenvolvidas pelo poder público para atender às novas demandas.

Mais ainda, é importante perceber que os processos participativos têm como um dos principais objetivos derrubar barreiras entre interlocutores que muitas vezes não se reconhecem como tal. Num processo inédito como a 1ª Conseg, no qual os atores envolvidos comumente não se (re)conheciam, muito menos dialogavam, um dos principais resultados foi estreitar laços e tornar os atores reconhecíveis. Propiciar a alteridade é um pressuposto dos espaços participativos. Se os atores não se reconhecem, como alcançar legitimidade para as decisões coletivas? Como perceber o produto desses processos como a posição de um coletivo sobre determinada política pública? E como esse coletivo fará pressão para a consecução das suas decisões se não se enxerga como co-autor do produto final do processo?



Assim, ao lado de resultados que intervêm diretamente na política pública em discussão, há resultados cívicos²² que se traduzem no aumento da legitimidade dessas políticas, solidariedade social, reconhecimento entre os atores e mobilização para desenvolvimento do setor.

Nessa busca por aperfeiçoamento das conferências para torná-las mais efetivas, um importante fator é a criação de mecanismos de monitoramento dos encaminhamentos e da implementação dos resultados dos processos. Há uma tendência a enxergar o final da conferência como a realização da sua etapa final. Geralmente, não há uma estratégia montada para o pós-conferência. Não são feitas avaliações imediatas da própria conferência (análise da execução das etapas, projetos e objetivos propostos), muito menos definições sobre como se desenvolverá o monitoramento dos resultados.

A 1ª Conseg inovou nesse sentido. Além de ter desde o início colocado o pós-Conseg como etapa do processo conferencial com a realização de momentos avaliativos com a equipe coordenadora e com a Comissão Organizadora Nacional, foi criado grupo de trabalho para “analisar e fomentar a implementação dos princípios e das diretrizes emanados da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e preparar as bases para estruturação de um sistema de acompanhamento de resultados”²³. Um relatório final dos trabalhos do GT foi apresentado com um mapeamento de órgãos que já possuíam ações que direta ou indiretamente lidavam com a implementação das diretrizes. Hoje está sendo montada uma câmara técnica no Conselho Nacional de Segurança Pública para continuar o trabalho permanente de monitoramento.

Enfim, avanços ocorreram no que tange à democratização da administração pública e às relações entre Estado e sociedade. Como Avritzer assinala, em nível federal de governo:

Vemos avanços importantes na organização da participação social, mas não é possível ainda aferir impactos nas políticas públicas e na organização do governo, (...). É preciso, agora, dar o passo adicional de torná-la [*a participação social*] efetiva a ponto de que a participação passe a pautar a produção e a implementação de políticas públicas no nível federal. (2010: 179-180).

²² As referências sobre resultados públicos de políticas públicas e resultados públicos cívicos foram extraídas da Pesquisa Em Busca de uma Nova Síntese para a administração pública (para maiores informações, veja <http://www.ns6newsynthesis.com/>).

²³ Informações disponíveis no site oficial do Conasp <http://portal.mj.gov.br/conasp/>.



O desafio está posto para a administração pública e sociedade brasileiras: realizar processos participativos com centenas de milhares de pessoas envolvidas para discutir um tema complexo e produzir resultados de políticas públicas que sejam efetivamente implementados. Os canais de democracia participativa são grandes aliados na construção das políticas públicas brasileiras. Ao se tornar cada vez mais aberta e inclusiva às contribuições dos mais diversos interlocutores públicos e privados, a administração pública permite que a política amadureça, corrigindo falhas, reavaliando pontos críticos e fortalecendo as ações.



REFERÊNCIAS

ANJOS, Fernanda A. dos & OLIVEIRA, Mariana S. de C. (orgs.). **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça. Brasília, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 27-54.

_____. O Papel da Participação nas Políticas Sociais do Governo Federal. In: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro. **Estado, Instituições e Democracia: Democracia**. Vol. 2. Brasília: IPEA, 2010. P. 161-184.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. RAGGIO, Armando; BARROS, Elizabeth; RODRIGUES, Paulo Henrique de A. (orgs.) **As conferências Nacionais de Saúde: evolução e perspectivas**. Brasília: CONASS, 2009. (CONASS Documenta nº 18).

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: UnB, 2001.

FERRAREZI, Elisabete; OLIVEIRA, Mariana S. de C. Conferências Nacionais de Saúde e Processos Participativos na Administração Pública Brasileira. Estudo de caso elaborado em 2010. In: **Casoteca de Gestão Pública** – Escola Nacional de administração pública. Disponível em: <<http://casoteca.enap.gov.br>>. Acesso em: 18 jul. 2011.

GRAU, Nuria C. **Relatório nº 03** – Control y Participación Social en la Administración Federal Brasileña: Balance y Perspectivas. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil/Banco Mundial/PNUD. 19 de junho de 2011. (mimeo)

KOPITTKE, Alberto L.; ANJOS, Fernanda A.; OLIVEIRA, Mariana S. de C. Segurança Pública e Participação Social: agenda a construir. In: LYRA, Rubens P. (org.). **Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009. p. 365-378.

_____. Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades. In: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 4. Edição 6. Fevereiro/Março 2010. p. 146-159.

LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto R. Capítulo 21 – Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: **Brasil em Desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas**. Vol. 3. Brasília: Ipea, 2010. p. 565-588.



MORONI, José A. O Direito à Participação no Governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 107-141.

OLIVEIRA, Mariana S. de C. Hacia una Construcción Democrática de Política Públicas en Salud: los instrumentos de participación social y la experiencia del Consejo Nacional de Salud. In: **Contraloría y participación social en la gestión pública**. Serie Concurso del Clad. Venezuela: Clad, 2007.

RADIS. Comunicação em Saúde. **13^a. Conferência Nacional de Saúde**: Evento se destaca pelo que rejeitou, não pelo que aprovou. Nº 65, Ed. Fiocruz. Jan. 2008.

RODRIGUEZ NETO, Eleutério. **Saúde**: Promessas e Limites da Constituição. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.

SÁ E SILVA, Fábio de. Capítulo 23 – Desenho, Contexto e Qualidade Deliberativa em conferências Nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o sistema penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública – I Conseg. In: **Brasil em desenvolvimento 2010**: Estado, planejamento e políticas públicas. Vol. 3. Brasília: Ipea, 2010. p. 603-627.

SÁ E SILVA, Fábio de; LOPEZ, Félix G.; Pires, Roberto R. C. Introdução: a democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento na democracia. In: **Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro**. Estado, instituições e democracia: Democracia. Vol. 2. Brasília: Ipea, 2010.

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. *Introdução – Para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, Boaventura de S. (org.). **Democratizar a Democracia**: Os caminhos da democracia participativa. Coleção Reinventar a Emancipação Social: Para novos manifestos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SAPORI, Luís Flávio. Notas sobre a I Conseg – Torre de Babel. In: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 4. Edição 6. Fevereiro/Março 2010. p. 160-165.

SILVA, Enid Rocha de Andrade. **Participação social e as Conferências de Políticas Públicas**: Reflexões sobre os Avanços e Desafios no Período de 2003-2006. Texto para Discussão nº 1378. Ipea: Rio de Janeiro, 2009.



ANEXOS

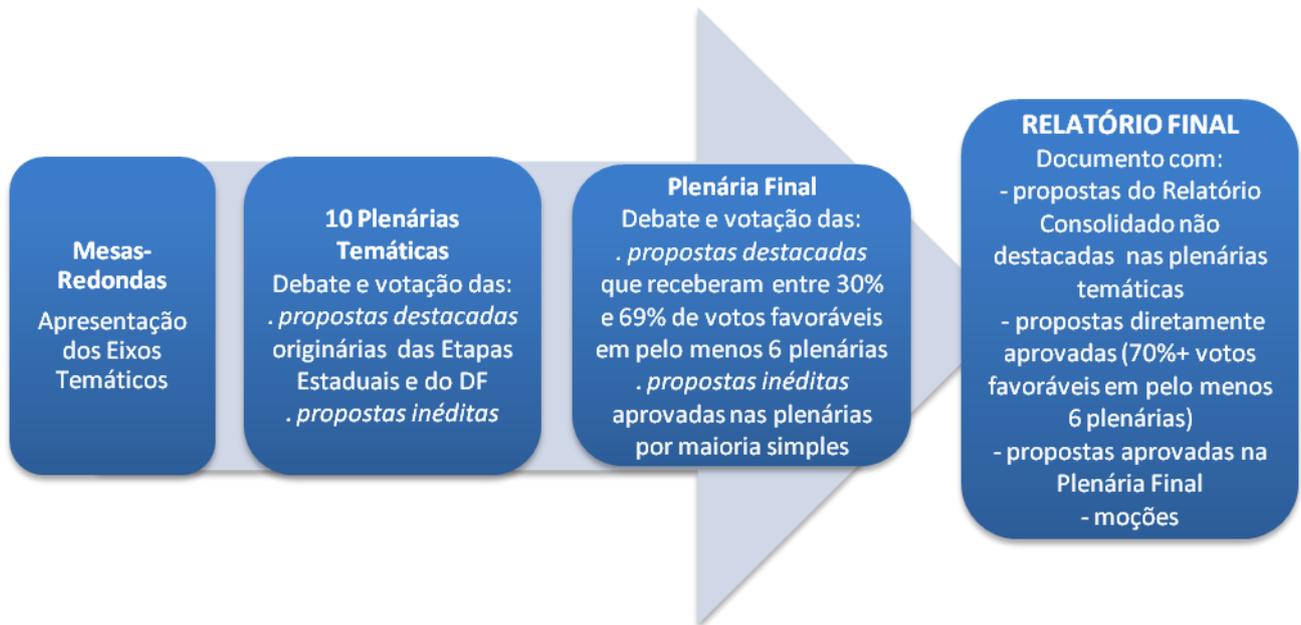


Figura 1 – Instâncias Deliberativas e Metodologia da 13ª CNS

Fonte: FERRAREZI & OLIVEIRA, 2010.



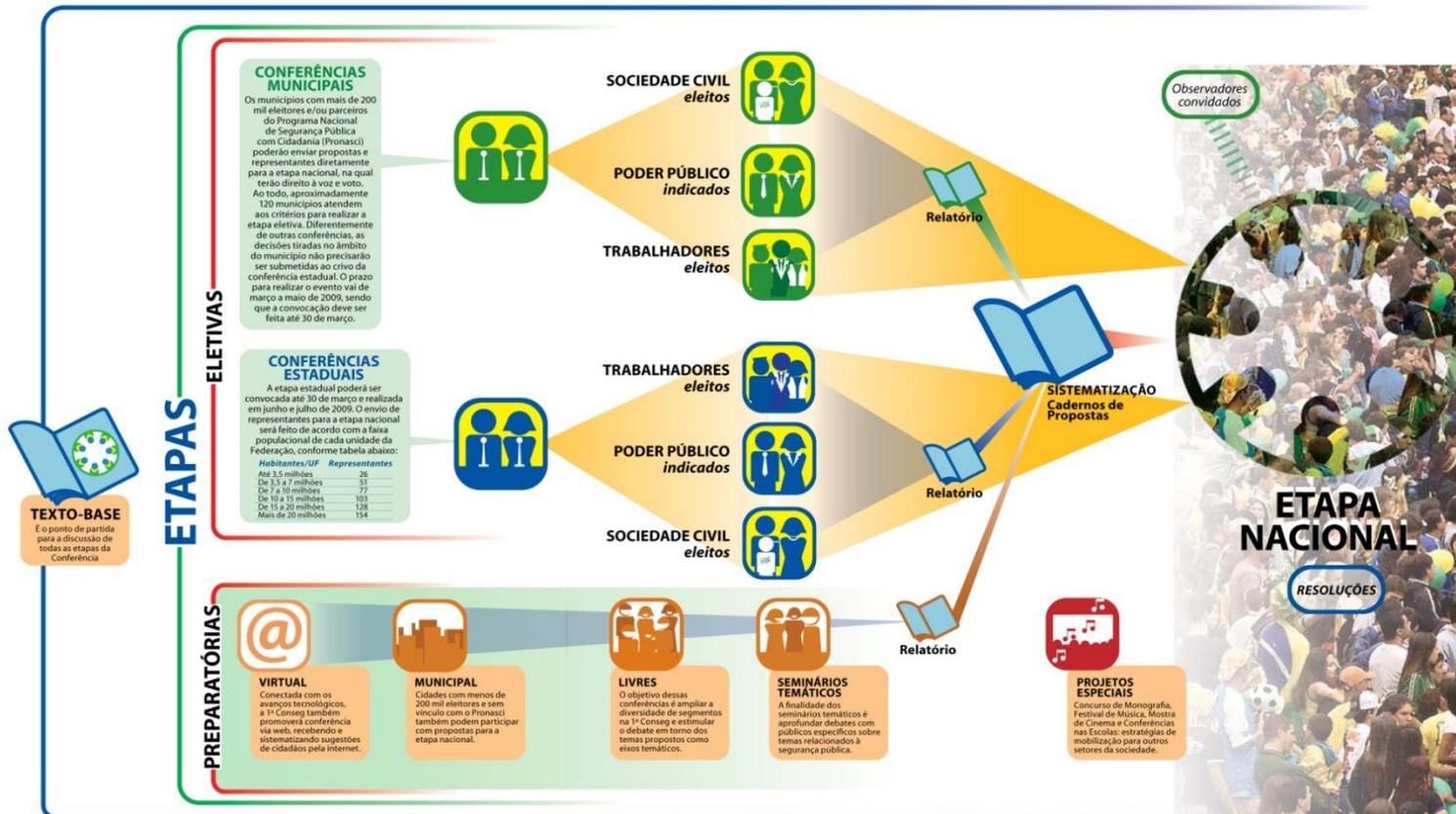
Tabela 1: Número de temas ou eixos temáticos e de recomendações ou resoluções das conferências nacionais de saúde

Conferência	Temas ou eixos temáticos	
	Nº	Recomendações ou resoluções
1ª	4	-
2ª	1	-
3ª	4	31
4ª	1	-
5ª	5	79
6ª	4	54
7ª	1	139
8ª	3	49
9ª	3	253
10ª	6	362
11ª	5	296
12ª	12	713
13ª	3	857

Fonte: Relatórios da 1ª a 13ª conferência.

Figura 2 – Fluxograma da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública
Extraído de BRASIL (2009: 23).





Fonte: Relatório Final da 1ª Conseg.

AUTORIA

Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Coordenadora de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, Secretaria Nacional de Justiça, Ministério da Justiça.

Endereço eletrônico: mariana.carvalho@mj.gov.br

