

Instituições participativas, conferências de políticas públicas e formação de agenda no Brasil

Bruno Reis de Oliveira (FJP e ESP-MG)

Resumo simples

O artigo analisa as conferências de políticas públicas como instituições participativas (IPs) no contexto democrático brasileiro, especialmente após a Constituição de 1988. Por meio de revisão teórica, discute-se como essas instâncias contribuem para a deliberação pública, com especial interesse na formulação de políticas, destacando-se a influência da ideologia dos governos em sua promoção ou retração. A experiência dos governos petistas, sobretudo no segundo mandato de Lula, foi marcada pela expansão e diversificação temática das conferências, enquanto gestões de direita e extrema-direita demonstraram resistência, promovendo a extinção de IPs e priorizando a terceirização de serviços. A efetividade das conferências também é ponto de análise, o que ocorre considerando-se tanto em sua capacidade de incidir sobre políticas e legislação quanto em seus efeitos indiretos, como o fortalecimento da participação social e o agendamento de debates públicos. O estudo enfatiza, ainda, a importância das dinâmicas informais que ocorrem paralelamente às estruturas institucionais formais. Conclui-se que as conferências, apesar de seus limites, configuram-se como espaços relevantes de construção democrática.

Resumo expandido

Com a promulgação da Constituição Federativa de 1988, o Brasil observou uma série de inovações do ponto de vista da ampliação da participação da sociedade nos processos de formulação das políticas públicas (TATAGIBA *et al.*, 2022). A partir do dispositivo constitucional e, posteriormente, da legislação infraconstitucional, diversas instâncias de participação foram incorporadas ao arcabouço político nacional, com principal destaque para as chamadas instituições participativas (IPs).

Este trabalho tem o objetivo de apresentar tópicos de interesse sobre as IPs dentro do campo da teoria democrática, com foco nas conferências de políticas públicas no Brasil. Além de propor uma atualização de ordem teórica sobre o tema, pretende-se avançar na compreensão sobre as implicações da ideologia dos governos na maior ou menor abertura a esses espaços participativos, bem como nas formas de incidência das conferências na formação da agenda estatal – apresentando-se, tais etapas, como suas maiores contribuições ao campo. Elucida-se que se trata de um trabalho concebido como fragmento de uma investigação maior, parte de dissertação de mestrado em administração pública.

Como procedimento metodológico, o artigo vale-se de revisão de literatura sobre IPs e conferências de políticas públicas, com especial interesse em artigos e produções teóricas e empíricas que abordem a incidência da participação na agenda estatal e a relação entre aspectos ideológicos governamentais e a participação.

As conferências nacionais de políticas públicas configuram uma das IPs mais relevantes no contexto institucional brasileiro, e constituem espaços institucionais de participação e deliberação sobre aspectos, temas, diretrizes de políticas públicas setoriais, cuja finalidade pode ser consultiva ou deliberativa. Elas representam “[...] espaços de participação e de deliberação que requerem esforços diferenciados, tanto de mobilização social, quanto de construção da representação social e do diálogo em torno da definição de uma determinada política pública” (FARIA; SILVA; LINS, 2012, p. 250). Avritzer (2012, p. 8), ao tratar especificamente do tema das conferências nacionais de políticas públicas, as apresenta como “[...] IPs de deliberação sobre políticas públicas no nível nacional de governo que são convocadas pelo governo federal e organizadas nos três níveis da Federação” – sendo importante frisar que, embora seja prerrogativa do governo federal a sua convocação, algumas delas estão previstas em lei e têm a sua convocação obrigatória por parte do Poder Executivo, como as conferências de saúde.

Bezerra (2020, p. 174), ao analisar as experiências do PT em relação à dinâmica participativa no nível federal de governo, sustenta que “[...] a maior interação entre Estado e sociedade civil foi um elemento central de governabilidade social, de sustentação política e de construção de pautas sociais e redistributivas, alinhadas com a agenda prioritária do governo”. Assim, o PT, principal representante da esquerda brasileira, teve papel fundamental na difusão das inovações democráticas no Brasil via IPs. De fato, no plano federal as conferências tiveram um traço de expansão e generalização no segundo mandato do governo Lula, entre 2007 e 2010, fazendo com que se constituíssem como a principal forma de participação na esfera federal (AVRITZER, 2012), além de ter observado um alargamento temático, considerados os dois mandatos desse Presidente (POGREBINSCHI, 2012).

Dessa forma, a experiência mostra que o estímulo decisivo à participação tem sido uma marca das gestões do PT (AVRITZER, 2012; BEZERRA, 2020; POGREBINSCHI e SANTOS, 2011; SOUZA, 2012), ao mesmo tempo em que desponta como opção não considerada quando analisada a experiência nacional recente de ascensão de um governo de extrema-direita no país. Também corrobora que a adoção dos espaços formais de participação são uma agenda mais própria dos governos de espectro de esquerda. A publicação do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, pelo então mandatário do governo federal (de extrema-direita), extinguiu diversas IPs e mecanismos participativos institucionalizados na gestão nacional, incluindo comissões e conselhos. Também os governos de direita no Brasil, de característica neoliberal, determinam outro caminho para relação da sociedade com o Estado: a terceirização da prestação de serviços públicos via parcerias (DAGNINO, 2004).

O olhar para a incidência das conferências na formação da agenda do Estado inevitavelmente passa por uma reflexão sobre o aspecto da efetividade dessas IPs, e pensar a efetividade como reflexo na produção de políticas públicas é um dos caminhos possíveis para compreender tal prerrogativa. Wampler (2011) destaca que há pouca evidência na literatura que demonstre sistematicamente como as conferências impactam os resultados das políticas públicas.

Estudos apontam para a existência de fortes elementos deliberativos nas conferências nacionais, marcado pelo intenso debate de propostas, sem prevalência da vontade do governo (AVRITZER, 2012) – o que se traduz em indícios sobre a sua efetividade. Por outro lado, uma análise das conferências de políticas públicas no nível federal, entre os anos de 1988 e 2009, demonstram importante impacto delas sobre o Poder Legislativo (POGREBINSCHI *et al.*, 2010; POGREBINSCHI e SANTOS, 2011). Há, ainda, as dimensões do fortalecimento da participação, da análise de situações e do agendamento – discussão, debates – de assuntos como aspectos de efetividade das conferências, para além da dimensão propositiva (SOUZA, 2012).

Há que se considerar, enfim, o espaço fora da estrutura formal das IPs – e das conferências, em particular – como parte relevante do processo deliberativo. Isso porque, em paralelo aos procedimentos formais das IPs, há diversas atividades informais que contribuem com a interação entre os atores, por meio das quais são construídos laços de confiança e de solidariedade e se desenvolvem estratégias políticas coerentes com o que defende cada diferente ator e movimento social (WAMPLER, 2011).

Destaca-se que a principal contribuição do trabalho está na articulação entre teoria democrática e prática institucional, com ênfase na influência da ideologia governamental sobre a abertura e fortalecimento desses espaços. Também se destacou a atuação dos movimentos sociais como agentes centrais na disputa por políticas públicas dentro e fora das IPs. Por fim, trouxe reflexões sobre o aspecto da efetividade das conferências, propondo, entre outros pontos, que a estrutura formal dessas IPs funciona também como catalisadora de outras dinâmicas que reforçam e fortalecem as próprias IPs no contexto da participação e da deliberação no Brasil.

Referências

AVRITZER, L. *Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Texto para discussão 1739. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

BEZERRA, C. de P. *Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT*. 2020. 262f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Org.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95–110.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 7, p. 249–284, abr. 2012.

POGREBINSCHI, T. *Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários*. Texto para discussão 1741. Rio de Janeiro : IPEA, 2012.

POGREBINSCHI, T. *et al. Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2010.

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

SOUZA, C. H. L. de. *A que vieram as Conferências Nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010*. Texto para discussão 1718. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

TATAGIBA, L. *et al. Introdução: participação, ativismos e democracia - uma trajetória contenciosa*. In: TATAGIBA, L. *et al. (Org.). Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências*. Porto Alegre: Zouk, 2022. p. 11–34.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.