

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH)
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (DCP)

Viviane Petinelli e Silva

Uma análise dos condicionantes da capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais: o caso da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.

Belo Horizonte

2014

Viviane Petinelli e Silva

Uma análise dos condicionantes da capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais: o caso da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para a obtenção do título de doutor em Ciência Política.

Área de concentração: Instituições, Participação e Sociedade Civil.

Linha: Inovações da Democracia e Tendências Contemporâneas da Gestão Participativa.

Orientadora: Cláudia Feres Faria

Belo Horizonte

2014

320 Silva, Viviane Petinelli e
S586a Uma análise dos condicionantes da capacidade de
2014 influência das conferências de políticas públicas sobre os
programas das respectivas políticas setoriais [manuscrito] : o
caso da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª
CPIR / Viviane Petinelli e Silva. - 2014.
225 f.
Orientadora: Cláudia Feres Faria.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Ciência política – Teses. 2. Políticas públicas - Teses.
I. Faria, Cláudia Feres. II. Universidade Federal de Minas
Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III.
Título.

Viviane Petinelli e Silva

Uma análise dos condicionantes da capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais: o caso da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para a obtenção do título de doutor em Ciência Política.

APROVADA: 06 de Junho de 2014.

Profa. Dra. Cláudia Feres Faria (Orientadora)

Prof. Dr. Leonardo Avritzer (DCP-UFMG)

Profa. Dra. Telma Maria Gonçalves Menicucci (DCP-UFMG)

Profa. Dra. Soraya Maria Vargas Cortes (DCS-UFRS)

Dr. Roberto Rocha Coelho Pires (IPEA)

*A Deus, pela vida, saúde, oportunidade,
capacidade e orientação e pelas sábias
pessoas colocadas ao meu lado!*

AGRADECIMENTOS

Esta tese encerra um ciclo muito exitoso em minha vida, iniciado uma década atrás quando ingressei no curso de graduação em Ciências Econômicas na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Neste período, muitas e diversas foram as experiências vividas que contribuíram para meu aprendizado, desenvolvimento e amadurecimento pessoal e intelectual. Cada uma delas só foi possível pelo apoio, incentivo e conselhos de um conjunto de mulheres e homens e de instituições que não mediram esforços para me ajudar e estimular ao longo desta caminhada.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pela oportunidade e por ter aberto e fechado todas as portas necessárias para que eu chegasse até aqui. Também agradeço por ter me dado inteligência e ter me orientado em todos os momentos que precisei. À UFMG e à Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), sou grata pela oportunidade e pela concessão de bolsas que não apenas permitiram minha dedicação exclusiva aos estudos, como também a participação em grupos de pesquisa e equipes de docência e a realização do doutorado sanduíche na Universidade Harvard. Ao Ash Center for Democratic Governance and Innovation da Harvard Kennedy School of Government e ao professor Doutor Archon Fung e ao director Bruce Jackan, agradeço pela acolhida e por acreditar na relevância e contribuir enormemente para a minha pesquisa. À minha orientadora, professora Cláudia Feres Faria, sou eternamente grata pela paciência, acompanhamento, dedicação e orientação contínua nos últimos seis anos. Aos professores do Departamento de Ciência Política da UFMG, meu muito obrigada pelo ensino, críticas e contribuições aos diversos trabalhos por mim desenvolvidos nesta jornada. À professora Margaret Weir da Universidade de Bekerly, Estados Unidos, e aos colegas do DCP/UFMG e do Ash Center, agradeço pelas críticas e sugestões a esta tese. Também agradeço aos membros da banca examinadora por aceitar o convite e contribuir, de modo expressivo, para o aprimoramento deste trabalho.

Por último, mas não menos importante, agradeço aos meus pais, Armando e Rita, ao meu irmão, Gustavo, aos meus amigos e amigas, aos meus familiares, e aos meus alunos e alunas da graduação, da pós-graduação e de outros espaços de ensino e aprendizado. Muito obrigada pela amizade, apoio, compreensão e conselhos ao longo destes anos. Todos vocês foram e sempre serão peças chaves para minhas conquistas!

RESUMO

Esta tese mensura e explica a capacidade de influência da 1ª Conferência de Aquicultura e Pesca, 1ª Conferência de Cidades, 1ª Conferência de Meio Ambiente, 1ª Conferência de Esporte, 1ª Conferência de Políticas para Mulheres e 1ª Conferência de Políticas de Promoção da Igualdade Racial sobre as respectivas políticas nacionais. Esta corresponde ao grau de incorporação das recomendações nelas aprovadas sobre os programas das respectivas políticas setoriais e é medida pela comparação entre o conteúdo das propostas das conferências e o conteúdo dos programas de políticas elaborados após a realização das mesmas. Diante da diversidade de resultados encontrados, esta tese explica a variação na capacidade de influência das conferências a partir de três variáveis estruturais, a saber, a dinâmica política e o arcabouço institucional legal da política pública e o desenho institucional da conferência. Desta análise, constata-se certa relação apenas entre estes condicionantes e as recomendações elaboradas de forma inédita nas conferências. No que concerne às recomendações resultantes de sugestões governamentais, hipóteses e explicações alternativas são levantadas e sugeridas.

Palavras-chaves: Conferências de Políticas Públicas, capacidade de influência, condicionantes, dinâmica política, arcabouço institucional legal, desenho institucional.

ABSTRACT

This dissertation measures and explains the degree of influence of the 1st Conference on Aquaculture and Fisheries, the 1st Conference on Urban Policies, the 1st Conference on the Environment, the 1st Conference on Sport, the 1st Conference on Policies for Women and the 1st Conference on the Promotion of Racial Equality on the programs of their corresponding national policies. The degree of influence of the policy conferences corresponds to the degree of incorporation of their recommendations on the set of programs that compose the policy areas and is measured by comparing the content of the conferences proposals and the content of the policy programs developed after the meetings. Given the diversity of results found, this dissertation explains that variation by three structural variables, namely, the political dynamic and the institutional framework of the public policy and the institutional design of the conference. From this analysis, it points out certain correlation only between those constraints and the new recommendations formulated along the conference process. With regard to the recommendations based on government suggestions, hypotheses and alternative explanations are raised and suggested.

Key words: Policy conferences, degree of influence, constraints, political dynamic, institutional framework, institutional design.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Modelo Analítico	63
-----------------------------------	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Número de recomendações aprovadas e examinadas da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR por competência e forma de incorporação.....	149
Tabela 2- Recomendações aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR incluídas parcial ou integralmente nos programas destas políticas....	157
Tabela 3- Sugestões encaminhadas à 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR por competência e forma de incorporação.....	160
Tabela 4- Sugestões não aprovadas e aprovadas pelos delegados da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.....	165
Tabela 5- Sugestões aprovadas parcial e integralmente pelos delegados da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.....	166
Tabela 6- Sugestões aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR incluídas ou não nos programas da SEAP, Mcidades, MMA, ME, SPM e SEPPIR.....	167
Tabela 7- Sugestões aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR incluídas parcial e integralmente nos programas da SEAP, Mcidades, MMA, ME, SPM e SEPPIR.....	168
Tabela 8- Recomendações inéditas e derivadas de sugestões governamentais aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.....	171
Tabela 9- Recomendações inéditas não incluídas e incluídas nos programas da SEAP, Mcidades, MMA, ME, SPM e SEPPIR após a 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.....	172
Tabela 10- Recomendações inéditas incluídas parcial e integralmente nos programas da SEAP, Mcidades, MMA, ME, SPM e SEPPIR após 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.....	173
Tabela 11- Capacidade real de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre a política de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial.....	174
Tabela 12- Conteúdo dos programas da política nacional de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial, elaborados após a 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.....	175

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Tipo de efeito esperado da dinâmica participativa e representativa sobre o grau de inclusão política da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.....	84
Quadro 2: Dinâmica participativa e representativa e grau de inclusão política da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.....	98
Quadro 3: Efeito esperado do grau de inclusão política sobre a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre as respectivas políticas.....	99
Quadro 4: Efeito esperado do arcabouço institucional legal sobre a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre as respectivas políticas.....	108
Quadro 5: Efeito esperado da dinâmica política sobre a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre as respectivas políticas.....	115
Quadro 6: Arcabouço institucional legal e dinâmica política da política de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, das políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial (2003-2006).....	142
Quadro 7: Efeito esperado do arcabouço institucional legal e da dinâmica política sobre a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre as respectivas políticas (2003-2006)	143
Quadro 8: Exemplos do tipo de efeito (nulo, parcial ou total) do conteúdo das recomendações sobre o conteúdo dos programas das respectivas políticas.....	148
Quadro 9: Sugestões governamentais aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, incorporadas nos programas das respectivas políticas, e seus supostos condicionantes: dinâmica política, arcabouço institucional legal e desenho institucional.....	182
Quadro 10: Recomendações inéditas aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, incorporadas nos programas das respectivas políticas, e seus supostos condicionantes: dinâmica política, arcabouço institucional legal e desenho institucional.....	189

LISTA DE SIGLAS

Constituição Federal de 1988 – CF/88

Grupos de Trabalho – GTs

Ministério das Cidades – Midades

Ministério do Esporte – ME

Ministério do Meio Ambiente – MMA

Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA

Orçamento Participativo – OP

Partido dos Trabalhadores – PT

Plano Diretor Municipal – PDM

1ª Conferência de Aquicultura e Pesca – 1ª CAP

1ª Conferência de Cidades – 1ª Concidades

1ª Conferência de Meio Ambiente – 1ª CMA

1ª Conferência de Esporte – 1ª CE

1ª Conferência de Políticas para Mulheres – 1ª CPM

1ª Conferência de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – 1ª CPIR

Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – SEAP

Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR

Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – SPM

Secretaria Especial da Presidência da República – SGPR

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1: O DEBATE TEÓRICO EM TORNO DO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ATORES, DINÂMICAS E CONDICIONANTES.....	22
1.1. A conformação do campo de investigação das Políticas Públicas na Ciência Política: perspectivas e embates.....	26
1.2. O Modelo analítico: escopo e variáveis explicativas.....	52
CAPÍTULO 2: DAS VARIÁVEIS: DESENHO INSTITUCIONAL E CAPACIDADE INCLUSIVA DA 1ª CAP, 1ª CONCIDADES, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM E 1ª CPIR.	64
2.1. Os efeitos do desenho institucional sobre o potencial democrático das experiências participativas: algumas constatações.	67
2.2. As conferências de políticas públicas: desenho institucional e potencial democrático.....	74
2.2.1. Objetivos e caráter das conferências:.....	74
2.2.2. Dinâmica Participativa das conferências: extensão e espaços de participação	75
2.2.3. Dinâmica Representativa das conferências: método de seleção e composição dos delegados.	77
2.2.4. Potencial democrático das conferências: grau de inclusão e efetividade deliberativa.....	78
2.3. A 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR: dinâmica participativa e representativa e grau de inclusão política.	85
CAPÍTULO 3: DAS VARIÁVEIS: ARCABOUÇO INSTITUCIONAL LEGAL, DINÂMICA POLÍTICA E CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA DA 1ª CAP, 1ª CONCIDADES, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM E 1ª CPIR.....	100
3.1. Os efeitos do arcabouço institucional legal e da dinâmica política sobre o processo de políticas públicas.....	102
3.1.1. Arcabouço institucional legal: grau de descentralização, grau de transversalidade e grau de institucionalização das políticas públicas.....	103
3.1.2. Dinâmica política: tipos de redes de atores e de relações políticas.	108
3.2. A Política de Aquicultura e Pesca, Urbana, de Meio Ambiente, de Esporte, as Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial: arcabouço institucional legal e dinâmica política.	116

CAPÍTULO 4: CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA DA 1ª CAP, 1ª CONCIDADES, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM E 1ª CPIR SOBRE AS RESPECTIVAS POLÍTICAS SETORIAIS: POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS, PARTILHADAS OU SOCIETÁRIAS?..... 145

4. 1. Capacidade total de influência das conferências sobre as políticas: metodologia e resultados para a 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.	147
4.1.1. Metodologia de análise: aferindo a capacidade total de influência de conferências sobre as políticas públicas.....	147
4.1.2. Capacidade total de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR sobre o processo de políticas: resultados.....	152
4.2. Os efeitos das sugestões governamentais encaminhadas à 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre a política de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial.	159
4.2.1. Metodologia de análise: aferindo os efeitos das sugestões governamentais sobre as recomendações finais das conferências e os programas de políticas.	159
4.2.2. Os efeitos das sugestões governamentais sobre as recomendações da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR e sobre os programas das respectivas políticas: resultados.	162
4.3. Políticas societárias, partilhadas ou governamentais? A capacidade real de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre a política de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial.	169
4.3.1. Metodologia de análise: aferindo a capacidade real de influência de conferências sobre as políticas públicas.....	169
4.3.2. A capacidade real de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre a política de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial.	170

CAPÍTULO 5: CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA DA 1ª CAP, 1ª CONCIDADES, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM E 1ª CPIR SOBRE AS RESPECTIVAS POLÍTICAS SETORIAIS E SEUS CONDICIONANTES: DINÂMICA POLÍTICA, ARCABOUÇO INSTITUCIONAL LEGAL E DESENHO INSTITUCIONAL.. 178

5.1. O efeito das recomendações sugeridas pelo governo sobre os programas de políticas e seus condicionantes: algumas constatações alternativas.	181
5.2. Capacidade real de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR e seus condicionantes: dinâmica política, arcabouço institucional legal e desenho institucional.....	188

CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 198

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 210

APÊNDICE A – Classificação por competência e tipo de incorporação..... 224

INTRODUÇÃO

O Brasil contemporâneo não apenas dispõe de diversas arenas participativas, como também estas integram o processo de um amplo e diversificado conjunto de políticas públicas. Estes espaços proporcionam tanto interfaces de participação individuais, como ocorrem nos casos das ouvidorias, quanto interfaces coletivas, como são os casos das audiências públicas, do Orçamento Participativo (OP) e do Plano Diretor Municipal (PDM) no nível local e dos conselhos gestores e das conferências de políticas públicas nas três esferas da federação.

A emergência e incorporação destas experiências democráticas ao processo de políticas teve início no final da década de 1980, impulsionada pela Constituição Democrática de 1988 (doravante CF/88) e pelos governos democráticos que se seguiram a ela. Por meio do discurso neoliberal de superação do modelo intervencionista de Estado, de um lado, e de projetos democrático-participativos, de outro, novas relações políticas e institucionais entre atores estatais e não estatais surgiram e novos canais e instituições participativas foram criados no âmbito de diversas políticas setoriais.

O compartilhamento e a transferência de competências do governo central para os subnacionais e para o mercado e a sociedade civil, somado à proliferação de interfaces de participação social, trouxeram implicações para o processo de políticas. Estas iniciativas alargaram o leque de atores envolvidos direta e indiretamente neste processo, o que, por sua vez, tornou-o, em alguma medida, mais plural e, por conseguinte, mais democrático e inclusivo. Por outro lado, a ampliação da participação em densidade e diversidade tornou o processo de políticas politicamente mais disputado e mais conflitivo em diversas áreas, aumentando, conseqüentemente, os custos de coordenação e de tomada de decisão para os atores governamentais.

No âmbito nacional, estas implicações no processo de políticas têm resultado, dentre outros, da realização de conferências de políticas públicas no âmbito de um extenso e variado conjunto de políticas setoriais. Convocadas por ato normativo do Presidente da República, de ministros ou de conselhos gestores, estas instituições participativas têm servido principalmente como arenas de agendamento de novas questões públicas, de proposição de novas ações e de avaliação de propostas governamentais a ser

implementadas e/ou de ações em execução no momento do encontro (Souza, 2012). Discutidas e apreciadas por um amplo e diversificado leque de atores estatais e não estatais em múltiplos encontros sequenciais no nível subnacional e nacional, estas recomendações têm sido encaminhadas para as instituições competentes após o encerramento da conferência a fim de ser incorporadas nas respectivas políticas.

Parcela destas propostas tem subsidiado, de certa forma e em alguma medida, os decretos presidenciais e os projetos de lei elaborados por deputados federais e senadores desde a redemocratização do país (Pogrebinschi, 2013; Pogrebinschi e Santos, 2011). Além disso, há evidências de que uma quantidade média de recomendações tem sido traduzida em ações pelo governo após a realização das mesmas (Avritzer, 2013; Petinelli, 2011, 2013). No entanto, tanto em relação aos atos normativos, como aos programas governamentais, há uma variação expressiva nos resultados alcançados por conferências de políticas setoriais distintas.

Diante deste cenário, esta tese se coloca como uma tentativa de formular um modelo analítico para explicar o impacto, e as possíveis variações para conferências distintas, das recomendações aprovadas nestes espaços sobre os programas de políticas. Neste sentido, propõe-se um modelo que combina análise qualitativa e quantitativa e um conjunto de variáveis explicativas de cunho estrutural, mantendo-se constante aspectos contextuais relativos ao período analisado (2003-2006).

Os efeitos das recomendações das conferências sobre a respectiva política, aqui denominados “capacidade de influência das conferências”, foram observados para uma amostra de seis conferências inéditas, convocadas pelo ex-Presidente Lula em seu primeiro mandato e organizadas por atores governamentais e societais conjuntamente. Foram elas: a 1ª Conferência de Aquicultura e Pesca (doravante 1ª CAP), a 1ª Conferência de Cidades (1ª Concidades), a 1ª Conferência de Meio Ambiente (doravante 1ª CMA), a 1ª Conferência de Esporte (1ª CE), a 1ª Conferência de Políticas para Mulheres (doravante 1ª CPM) e a 1ª Conferência de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (1ª CPIR).

A capacidade de influência destas conferências foi obtida pela mensuração do grau de incorporação das recomendações nelas aprovadas nos programas da respectiva política

nacional elaborados após a realização das mesmas. Para tanto, comparou-se o conteúdo da proposta da conferência com o conteúdo dos objetivos, diretrizes, pressupostos, metas e ações dos programas de política elaborados pela instituição governamental competente após a mesma. Desta comparação, calculou-se a quantidade percentual de recomendações da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR traduzida nos programas de política, a qual foi denominada “capacidade total de influência das conferências”.

Posto que as propostas resultantes das conferências consistem tanto em sugestões governamentais aprovadas parcial ou integralmente nas mesmas como em recomendações inéditas elaboradas ao longo do processo de debate e tomada de decisão, a capacidade total de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR foi avaliada separadamente quanto aos seus dois componentes: sugestões governamentais e recomendações inéditas. O grau de incorporação destas últimas nos programas da respectiva política foi denominado “capacidade real de influência das conferências”, dado que corresponde à real contribuição destas instituições participativas para as políticas públicas.

Dos processos conferenciais cuja porcentagem de recomendações inéditas incorporadas pelo governo em relação ao total de recomendações incluídas foi superior a 70%, resultaram políticas com forte cunho societário, enquanto, das conferências cuja porcentagem de recomendações inéditas incluídas foi inferior a 30% do total de propostas aprovadas, derivaram ações com forte lastro governamental. As políticas resultantes de uma quantidade percentual equilibrada de recomendações inéditas e sugestões governamentais (31-70%) foram consideradas partilhadas, de cunho governamental e societário. A metodologia de análise empregada, assim como os resultados encontrados a respeito da capacidade de influência total e real da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR, são apresentados no capítulo 4.

Tal como constatado por estudos anteriores (Avritzer, 2013; Petinelli, 2011, 2013; Pogrebinschi, 2013; Pogrebinschi e Santos, 2011), a capacidade total e real de influência obtida variou expressivamente entre as conferências examinadas. Para avaliar e explicar tais resultados, propôs-se um modelo analítico sequencial, composto por dois níveis. O primeiro corresponde ao estágio de realização das conferências, no qual o

desenho institucional das mesmas incide decisivamente nos seus resultados em termos de conteúdo das recomendações aprovadas. O segundo nível, por sua vez, diz respeito ao processo de encaminhamento e incorporação destas recomendações aos programas das respectivas políticas pelos órgãos competentes no momento seguinte.

As regras e procedimentos da conferência determinam, dentre outros, a extensão da participação e a composição da representação nas mesmas, o que gera menor ou maior pluralidade e inclusão política. Isto, por seu turno, traz implicações diretas sobre as propostas aprovadas: dependendo de quem e em que proporção participa, as recomendações aprovadas podem ser mais ou menos representativas dos interesses e demandas dos diversos grupos envolvidos com a política e, portanto, mais ou menos legítimas e sujeitas a disputas nos momentos seguintes às conferências.

Avritzer (2008, 2009) e Fung (2004), entre outros, observaram tais efeitos do desenho institucional sobre os resultados de outras experiências participativas, dentre elas, o OP. Em comum, estes autores mostraram que instituições participativas mais inclusivas apresentam maior potencial democrático, o que, por seu turno, impacta positivamente seus resultados. Em consonância com estas constatações, esta tese supõe que conferências mais inclusivas tendem a apresentar maior capacidade de influência sobre as políticas ao produzirem propostas mais representativas e, assim, com maior legitimidade. Tendo mais legitimidade, estas propostas podem estar menos sujeitas às disputas em outras arenas e, por conseguinte, ter mais chances de ser incorporadas, em alguma medida, nos programas governamentais em seguida. Esta hipótese, assim como as contribuições teóricas que a referenciam, é apresentada no capítulo 2.

Além do desenho institucional, as recomendações das conferências são afetadas, positiva ou negativamente, pelos diversos aspectos que compõem o processo de políticas públicas. No âmbito das instituições públicas competentes, segundo nível de análise aqui proposto, o encaminhamento e a tradução das propostas em ações governamentais passam, notadamente, pela atuação de atores estatais e não estatais no sentido de reforçar ou bloquear a concretização deste processo sob regras e procedimentos institucionais dados. Nesta tese, o conjunto de elementos que caracteriza a atuação e a relação entre os atores políticos e societais foi denominado dinâmica

política, ao passo que o conjunto de normas e métodos que definem o processo de políticas foi nomeado arcabouço institucional legal.

O arranjo institucional legal produz políticas com nível distinto e peculiar de descentralização (Arretche, 2002, 2004; Tatagiba e Teixeira, 2008), transversalidade (Bronzo, 2007; Menicucci, 2007; Yannoulas e Soares, 2009) e institucionalização (Machado-da-Silva, Fonseca, Crubellate, 2005). A gestão de determinada política por um número maior de instituições da mesma – grau de transversalidade – ou de diferentes esferas da federação – grau de descentralização – complexifica e aumenta os custos de coordenação e decisão para os atores estatais competentes. A participação de um conjunto de instituições e atores com interesses, propostas e rotinas administrativas diferenciadas torna o processo da política mais disputado e custoso politicamente e tende a gerar decisões baseadas, sobretudo, em um mínimo denominador comum, isto é, na aceitação e concordância de um número mínimo de atores políticos com poder de veto no âmbito de cada processo decisório (Tsebelis, 1997 *apud* Arretche, 2002).

Do mesmo modo, uma política pública mais institucionalizada tende a ser menos permeável a mudanças, sejam elas aditivas por meio da incorporação de novas ações, sejam elas supressivas, geradas pela suspensão de determinado programa ou iniciativa governamental em vigência. A existência de um extenso e antigo leque de ações, coordenado por estruturas administrativas amplas e complexas, carrega em si forte dependência de trajetória, o que dificulta, sobremodo, qualquer intervenção mais substantiva neste processo e possibilita, quase exclusivamente, somente mudanças incrementais e/ou rupturas pontuais no mesmo (Baumgartner e Jones, 1993; Pierson, 2000; Sabatier e Jenkins-Smith, 1993).

Posto estes constrangimentos trazidos pelo arcabouço institucional legal, esta tese supõe que políticas setoriais mais descentralizadas, transversais e institucionalizadas são menos susceptíveis a mudanças aditivas e supressivas e, como tais, podem impor barreiras maiores à incorporação das propostas das conferências, seja por envolver um conjunto mais amplo e diversificado de instituições (e atores), seja por abranger uma lista mais extensa e enraizada de ações governamentais em execução. No capítulo 3, esta suposta associação entre arranjo institucional legal e capacidade de influência das conferências é discutida e problematizada à luz da literatura já produzida a este respeito.

No âmbito do arcabouço institucional legal, redes de atores estatais e não estatais, com interesses e ideias variados e com distintos padrões de interação e de relação política atuam direta e indiretamente no sentido de determinar o conteúdo das decisões públicas a ser tomadas. Desta participação, derivam dinâmicas políticas particulares no âmbito de cada política setorial. Certas dinâmicas são mais corporativas, outras são mais plurais. Algumas compreendem grupos com projetos políticos similares e atuação unificada frente ao Estado, o que possibilita chegar a decisões predominantemente consensuais. Outras, por outro lado, são compostas por grupos politicamente competitivos, cuja interação ocorre, predominantemente, por meio de barganhas políticas (Cortes, 2009a; Hecló, 1978; Schmitter, 1974; Waarden, 1992).

Rhodes (2006), Santos (2002), Waarden (1992), entre outros autores, mostram que dinâmicas políticas mais plurais e adversariais tendem a produzir custos de coordenação e decisão maiores para os atores políticos. A disputa mais acirrada e conflitiva entre atores não-estatais e/ou entre estes e os atores estatais em certos processos de políticas requer forte mediação por parte do Estado e tende a produzir escolhas baseadas no mínimo denominador comum, como resposta à diversidade de demandas concorrentes, apresentadas aos tomadores de decisão.

Por hipótese, tal dinâmica desfavorece o processo de tradução das recomendações das conferências nos programas de políticas. Nestes contextos, a incorporação de determinada proposta depende do nível de apoio político que ela encontra frente aos atores políticos e societários. Se ela contrariar um ou mais grupos, estes atores podem atuar no sentido de impedir que ela seja incorporada à política em seguida. Por outro lado, recomendações consensualmente aprovadas, portanto, geradas a partir de forte apoio político, tendem a não encontrar resistência política posteriormente, o que facilitaria, por hipótese, sua incorporação aos programas governamentais. Esta suposição, assim como a base teórica que a sustenta, é apresentada no capítulo 3.

Esta tese está organizada em cinco capítulos, para além desta introdução e das considerações finais. No primeiro, discorre-se sobre o processo de políticas públicas a fim de apontar os principais eventos e interpretações que serviram para conformá-lo e para produzir a atual estrutura mais aberta e participativa deste processo, notadamente, no Brasil. Ao longo desta análise, localiza-se e aponta-se o papel e os impedimentos

trazidos pelos atores e instituições ao processo de políticas e à capacidade das conferências de influenciá-lo. Este mapeamento inicial serviu para delinear o modelo analítico aqui proposto e para subsidiar as hipóteses levantadas e as discussões abordadas no capítulo 2 e 3 acerca do impacto do desenho institucional e do arcabouço institucional legal e da dinâmica política sobre a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre os programas da respectiva política setorial.

Tendo como base este modelo, o capítulo 4 destina-se a aferir a capacidade de influência destas conferências a partir da análise, primeiro, das recomendações provenientes de sugestões governamentais e, em seguida, das propostas inéditas. Desta investigação, constata-se, dentre outros, uma variação expressiva dos resultados para tipos de recomendações diferentes, aprovadas em conferências distintas. O último capítulo volta-se, assim, para interpretar e explicar tal diversidade a partir das hipóteses construídas nos capítulos anteriores.

Ao final, são apresentadas as considerações finais, na qual se faz uma síntese das principais contribuições e limitações desta tese, além de propor reflexões sobre novas perspectivas de investigação sobre o tema em tela.

CAPÍTULO 1: O DEBATE TEÓRICO EM TORNO DO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ATORES, DINÂMICAS E CONDICIONANTES.

As políticas públicas consistem na principal expressão da inação e da ação do Estado em uma sociedade (Bachrach e Baratz, 1962; Dye, 1984). Por meio delas, o Estado se exime, interfere, regula, promove, fortalece, reduz, elimina velhos e cria novos contextos socioeconômicos. Tais resultados dependem das conexões entre os diversos atores estatais e não estatais em diferentes ambientes institucionais e para além dos limites organizacionais. Estas interações envolvem interesses, conflitos, ideias e discursos (Marques, 2013:1-2), disputados em uma série de momentos, para alguns concomitantes, para outros, sequenciais, que englobam desde a escolha dos problemas sociais a serem enfrentados, passando pela definição das soluções mais adequadas para os mesmos, até a avaliação dos resultados das políticas implementadas.

Até aproximadamente os anos de 1980 nos países ocidentais, este processo usualmente envolvia os atores políticos – legisladores, governantes e administradores – e um número limitado de atores sociais – da sociedade civil, de mercado e a mídia, os quais interagem por canais formais e informais de negociação e barganha política. Esta configuração das políticas públicas fora delineada ao longo da primeira metade do século XX pela adoção de uma engenharia político-institucional que visava assegurar, de um lado, o governo pelas elites e, por conseguinte, a participação política da massa popular por meio, exclusivamente, do exercício do sufrágio e, de outro, o insulamento da burocracia estatal de interferências políticas intermitentes por parte dos representantes eleitos. A consolidação desta estrutura acarretou a restrição da participação no processo de políticas às elites políticas e econômicas e à burocracia estatal e a consequente exclusão dos demais cidadãos e entidades civis e movimentos sociais deste processo.

Esta configuração pouco participativa do processo de políticas públicas consistiu objeto de análise das primeiras investigações científicas acerca deste fenômeno nos países ocidentais desenvolvidos. Formuladas por Harold D. Lasswell (1936, 1951), H. Simon (1957), C. Lindblom (1959) e D. Easton (1965), entre outros, estas análises deram origem ao campo de investigação das políticas públicas, denominado *Policy Sciences* (Souza, 2006). Em comum, estes autores apontaram que os ciclos, momentos

simultâneos e sistemas de políticas envolviam, predominantemente, a participação dos tomadores de decisão, partidos, administradores, grupos de interesse e mídia, em menor ou maior medida, em cada política setorial.

O esforço teórico destes autores, somado ao investimento político do governo Johnson (1963-1968) nos Estados Unidos, delineou os primeiros contornos da *Policy Sciences*, com base na forma tecnocrática de administração pública. Neste modelo, as decisões públicas eram tomadas segundo métodos e técnicas científicas, cujo objetivo era melhorar a eficiência das políticas públicas. Disto seguiu um deslocamento gradual das pesquisas acadêmicas para as instituições públicas americanas, sobretudo, federais, e a proliferação de organizações de pesquisas científicas relativas aos temas de interesse público (Fischer, 1993). Estes processos reforçaram a estrutura fechada das políticas públicas ao restringir o debate aos especialistas e à elite política e econômica, partícipes do governo no poder, e o conteúdo das decisões, a respostas cunhadas a partir de estudos científicos, muitas vezes distantes das reais necessidades e demandas sociais.

Tal estruturação do processo de políticas públicas e do campo das *Policy Sciences* vigeu até, aproximadamente, a década de 1970, quando novas teorizações emergiram e mudanças foram promovidas no modelo de administração tecnocrático, o que implicou a progressiva substituição da *Policy Sciences* pela *Policy Analysis* (Easton, 1969). No bojo deste processo, a ênfase da teoria da escolha racional ou da escolha pública no indivíduo e nas formas como estes maximizam seus interesses influenciou, em boa medida, as demais abordagens em debate neste período, notadamente, a abordagem de grupos e a neoinstitucionalista (John, 1999).

A teoria da escolha racional contribuiu para a difusão de análises focadas no comportamento e nas escolhas dos indivíduos, baseadas no pressuposto da racionalidade e da maximização de interesses e na crença na barganha e nas negociações como formas de dirimir os conflitos gerados por esses atributos individuais. Não obstante o relativo sucesso empírico desta fórmula, esta interpretação foi duramente criticada, dentre outros, por desconsiderar os aspectos psicológicos e cognitivos dos indivíduos e a troca de ideias e conhecimento entre eles a partir de suas interações discursivas (Faria, 2003a).

Tal como a primeira, a introdução da noção de “ideias e de discurso” também impactou as demais vertentes teóricas da *Policy Analysis* – abordagem de grupos, a do novo institucionalismo, em suas três versões: histórica, sociológica e racional, e a teoria da escolha pública – naquela época. Estas reconheceram e incorporaram as ideias, ao lado dos interesses, como fonte das escolhas e decisões tomadas pelos atores (John, 1999).

Assim, no início da década de 80, o campo da *Policy Analysis* já apresentava contornos claros: interesses e ideias eram apontados como fontes das políticas públicas, as relações entre os atores estatais e societais por meio de negociação e do discurso e as instituições, dentre outros aspectos, eram sugeridos enquanto determinantes das mesmas, e interpretações variadas eram mobilizadas para explicar o processo e os resultados das políticas públicas.

Apesar de tal diversidade, o campo da *Policy Analysis* ainda carecia de modelos causais que explicassem o processo de formação e de mudanças nas políticas. Estes foram elaborados, pioneiramente, por Kingdon (1984), Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e Baumgartner e Jones (1993). Em que pese as diferenças de escopo e de interpretação entre eles, o Modelo de Múltiplos Fluxos (Kingdon, 1984), de Coalizões de Defesa (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993) e o Modelo de Equilíbrio Pontuado (Baumgartner e Jones, 1993) mostraram, similarmente, que as políticas e as mudanças nelas desencadeadas resultam dos interesses e ideias de atores políticos, burocratas, grupos de interesse econômico, experts e mídia, negociados e discursivamente apresentados em arenas diversas de interlocução e tomada de decisão, sob regras e procedimentos institucionais e contextos políticos e socioeconômicos distintos e dados.

Embora tenham avançado pela integração, em certa medida e com certo peso, das diversas abordagens teóricas do campo de investigação das políticas públicas, Kingdon (1984), Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e Baumgartner e Jones (1993) não se aperceberam do impacto da prática discursiva sobre as ações e decisões dos atores (Fischer, 2003; Hajer e Wagenaar, 2003). Somado a isto, estes autores reproduziram a interpretação excludente do processo de políticas, segundo a qual a participação se resumiria aos atores tradicionalmente considerados como politicamente relevantes – atores políticos, burocratas, mídia, grupos de interesse e experts – em instituições e canais políticos clássicos.

Tais limites do Modelo de Múltiplos Fluxos (Kingdon, 1984), de Coalizões de Defesa (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993) e de Equilíbrio Pontuado (Baumgartner e Jones, 1993) foram evidenciados pela democratização gradual do processo de políticas em diversos países ocidentais a partir do final da década de 1980. Decorrente da confluência de projetos políticos distintos, mas igualmente preocupados com a ineficiência do Estado na gestão das políticas públicas, este processo possibilitou, de um lado, a ampliação da participação de atores sociais na produção e implementação de políticas e, de outro, a criação de um conjunto amplo e variado de arenas participativas para discussão e tomada de decisão pública.

Neste último processo, o Brasil se destacou por ter criado uma série de espaços participativos no âmbito de um amplo e diversificado leque de políticas setoriais no nível local e nacional. Seus processos de política têm envolvido desde espaços formais de interlocução e negociação entre atores políticos e grupos de interesse, até instâncias formais de participação, como os conselhos gestores de políticas no âmbito do Poder Executivo e as audiências públicas no âmbito do Legislativo, e arenas temporárias e eventuais de discussão e tomada de decisão, tal qual as conferências de políticas públicas¹, consideradas aqui como arenas participativas que agregam atores estatais e sociais em diferentes esferas da federação, com o objetivo de discutir e tomar decisões em relação a diferentes políticas públicas (Petinelli, 2011, 2013).

Este capítulo objetiva analisar, simultaneamente, a genealogia – origem e processo de conformação – do campo de investigações das políticas públicas ao longo do último século, chamando atenção para as principais interpretações e diálogos (seção 1.1.), e apresentar e justificar o modelo analítico aqui proposto com base na literatura analisada (seção 1.2.). Tanto os critérios utilizados para selecionar as conferências examinadas, como as variáveis de controle e explicativas consideradas na análise, foram definidos a partir das interpretações mais proeminentes no âmbito da *Policy Analysis*, conforme descrito a seguir.

¹As exceções, neste caso, são as conferências de assistência social, de direitos da criança e do adolescente e de saúde, cuja realização é assegurada em lei (Silva, 2009).

1.1.A conformação do campo de investigação das Políticas Públicas na Ciência Política: perspectivas e embates.

Os primeiros trabalhos normativos sobre as políticas públicas desenvolveram-se a partir da década de 1930, com a introdução da política pública como ferramenta das decisões de governos ocidentais em um contexto de Guerra e de valorização da tecnocracia. Na Europa, estas investigações emergiram no âmbito de trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma de suas instituições mais importantes: o governo, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, por seu turno, as primeiras análises acerca das políticas públicas surgiram no bojo do recém formado campo de investigação das *Policy Sciences*, cujo foco investigativo consistia as ações governamentais (Souza, 2006:3).

A delimitação da *Policy Sciences*, como área de conhecimento independente, resultou do esforço teórico de Harold D. Lasswell (1936, 1951). Este autor propôs a organização de um campo de estudos que combinasse conhecimento científico/ acadêmico com produção empírica dos governos e estabelecesse diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo como forma de tornar as decisões do último mais eficientes (DeLeon, 2006; Souza, 2006).

Neste período, a teoria elitista² e a pluralista³ disputavam a hegemonia do pensamento político democrático. Sob influência da primeira, Lasswell (1951) formulou o primeiro modelo analítico para compreender e explicar os componentes e dinâmicas das políticas públicas. Partindo de uma definição ampla, contextual e temporal de política pública como resposta a três perguntas: quem ganha o que, quando há o ganho e como se ganha

² Nascida na Europa pelos trabalhos de Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto, a abordagem elitista concebe a sociedade e o Estado como organizações formadas por dois grupos de indivíduos totalmente distintos: de um lado, uma elite minoritária que controla o poder econômico, social e político através de sua expertise, riquezas, propriedades, status social, inteligência e astúcia política e econômica, e, de outro, uma massa popular majoritária, composta por cidadãos politicamente desorganizados e apáticos e excluídos da efetiva influência na vida política. Em democracias, a elite sempre governa e a massa sempre permanece às margens das decisões políticas cotidianas (Dryzek e Dunleavy, 2009).

³ Cunhada inicialmente no final do século XIX, a segunda geração da corrente pluralista concebe a sociedade como um conjunto de associações e grupos de interesse minoritários, formados, livre e voluntariamente, por indivíduos com valores e preferências similares. Em regimes democráticos, estes grupos e associações apresentam o direito e igual oportunidade para delegar e competir pelo poder em eleições livres, justas e periódicas, as quais devem assegurar a influência dos mais variados grupos de interesses sobre a política e acomodar as diferentes perspectivas sociais nos processos de tomada de decisão pública (*ibid*, 2009).

(Lasswell, 1936), o autor sugeriu que as políticas derivavam das escolhas das elites políticas no poder em sete momentos ou estágios sequenciais e interdependentes, os quais, em conjunto, compunham o Ciclo de Políticas Públicas.

O primeiro, denominado Inteligência, compreende a coleta, o processamento e a disseminação de informações pelos decisores. Informados, os decisores passam para o segundo estágio, qual seja, o de promoção ou escolha de alternativas específicas para os problemas que compõem a agenda de políticas públicas. A seleção de alternativas é seguida pela Prescrição e Invocação, nas quais os tomadores de decisão definem um curso de ação a seguir tendo em vista um conjunto de sanções aplicáveis nos casos de não cumprimento às prescrições estabelecidas. Definidas as alternativas e os procedimentos a seguir e a cumprir, a política pública pode, enfim, ser aplicada – estágio da aplicação -, finalizada – estágio do término – e avaliada em termos de eficácia e eficiência – estágio da avaliação.

Neste processo, a influência das elites políticas sobre as políticas públicas ocorre em todas as etapas, não cabendo à massa popular qualquer tipo de participação e/ou interferência. As elites determinam os problemas a compor a agenda no período eleitoral e as políticas a serem aplicadas ao longo do mandato. Aos atores individuais e coletivos excluídos destes momentos, cabe assistir às decisões tomadas pela elite no poder e julgar, por meio do voto nas eleições seguintes, as políticas por ela elaboradas ao longo de seu mandato.

A interpretação do ciclo de políticas públicas de Lasswell (1951) foi duramente criticada por teóricos pluralistas da segunda geração nos anos seguintes, dentre eles, Lindblom (1959). Este propôs um modelo alternativo, baseado na noção de incrementalismo. Para Lindblom, as políticas públicas refletiam não apenas os interesses das elites no e em disputa pelo poder, mas também os interesses de outros grupos politicamente relevantes em cada área. O processo de políticas consistiria um jogo de poder contínuo, caracterizado pela interação, por meio de negociações e barganhas, entre os grupos de interesses, os atores políticos e a burocracia. Neste jogo, os tomadores de decisão cumpririam o papel de mediadores e decidiriam a partir das demandas concorrentes dos grupos. Os resultados deste jogo, quais sejam, as políticas públicas, consistiriam, assim, decisões marginais e incrementais, baseadas em escolhas

anteriores e no compromisso firmado entre os grupos de interesse e a elite política nos processos eleitorais e entre estes e a elite burocrática no período entre eleições (Everett, 2003; Held, 2006; Howard, 2005; Saravia e Ferrarezi, 2006).

Lasswell (1951) e Lindblom (1959) desconsideraram, porém, a existência de uma face oculta e restritiva do poder político, exercida pelos indivíduos no sentido de criar ou reforçar valores e práticas políticas, institucionais e sociais que limitavam o espaço de tomada de decisão e conformavam o mesmo as suas demandas (Bachrach e Baratz, 1962). Esta face se revelava quando as decisões em jogo eram chaves, isto é, baseavam-se em valores, ritos e práticas sociais e institucionais que refletiam os interesses de um ou mais grupos da sociedade. Quando as decisões diziam respeito a escolhas administrativas rotineiras que não geravam nem mudavam políticas, somente a face revelada do poder, considerada por elitistas e pluralistas, era observada.

Deste modo, o poder não apenas se expressaria em decisões concretas – face revelada do poder, mas também nas ações de determinados grupos de interesse, voltadas para prevenir decisões chaves sobre temas contrários aos seus interesses – face oculta. Exercer o poder não consistiria apenas em tomar decisões, mas também e essencialmente em determinar sobre quais assuntos as decisões seriam tomadas (Bachrach e Baratz, 1962).

Outra fragilidade do Modelo de Ciclo de Políticas de Lasswell (1951) e do Modelo Incrementalista de Lindblom (1959) foi desconhecer a existência de diferentes estruturas de políticas públicas. Cada política ou área de atividade governamental se distinguiria histórica e funcionalmente e se desenvolveria sob uma configuração política particular, caracterizada por relações de poder específicas. Embora compostas, notadamente, por três grupos de atores: grupos de interesse, atores governamentais e legisladores (o que se convencionou denominar triângulos de ferro), o padrão de interação e a distribuição de poder entre eles variava (Lowi, 1964, 1972).

Lowi (1964, 1972) identificou quatro arenas ou categorias de políticas públicas: a distributiva, a regulatória, a redistributiva e a constituinte. As políticas distributivas seriam compostas por uma diversidade de grupos, integrados em coalizões a partir de interesses diversos e diferentes. Nelas, as decisões políticas seriam disputadas

individualmente por cada grupo e refletiram os resultados das negociações e barganhas políticas desenroladas nos processos decisórios. A arena regulatória, por sua vez, comportaria um grande número de associações, agrupadas a partir de atitudes e interesses comuns. Aglutinados em coalizões, estes atores disputariam as políticas por meio da cooperação e em busca de consensos.

Já a arena das políticas redistributivas seria composta por associações com interesses parecidos, mas em disputa pelo poder. Como decorrência, ela seria constituída por não mais que dois lados opostos e as negociações nela desenroladas tenderiam a ser custosas e a acontecer somente no sentido de aumentar ou reduzir o impacto das decisões redistributivas. Por fim, as políticas constituintes envolveriam os diferentes partidos políticos, organizados em coalizões. Estes se relacionariam cooperativamente por meio de troca de favores políticos em votações congressuais (*logrolling*).

As contribuições de Lasswell (1936, 1951) e Lindblom (1959), seguidas pelas críticas de Bachrach e Baratz (1962) e de Lowi (1964) ao modelo por eles proposto, estabeleceram os primeiros contornos do campo de investigação da *Policy Sciences*. O Modelo de Ciclo de Políticas de Lasswell (1951) e o Incrementalista de Lindblom (1959) se tornaram cânones na interpretação do processo e de mudanças no processo de políticas públicas, respectivamente. Do mesmo modo, a noção de dupla face de poder (Bachrach e Baratz, 1962) e de especificidade da dinâmica política de cada área de política pública (Lowi, 1964) passaram a balizar as interpretações sobre o processo de políticas desenvolvidas nas décadas seguintes (John, 1999).

Tal conformação inicial da *Policy Sciences* possibilitou a disseminação da tecnocracia⁴, uma forma de administração pública baseada na ciência. Neste modelo, as decisões públicas eram tomadas com base em métodos científicos e em técnicas racionais de custo-benefício⁵, cujo objetivo consistia em melhorar a eficiência das políticas públicas

⁴ Embora o discurso tecnocrático tenha ganhado maior visibilidade nos Estados Unidos, ele se disseminou e foi mobilizado por diversos países ocidentais (Fisher, 1993).

⁵ As técnicas de custo-benefício consistem um método para avaliar o impacto econômico líquido de um projeto público. Seu objetivo é determinar se um projeto é viável do ponto de vista do bem-estar social, através da soma algébrica dos seus custos e benefícios, descontados ao longo do tempo (Portugal, Observatório do Qren. A Avaliação do Desenvolvimento Socioeconómico. In: MANUAL TÉCNICO II: Métodos e Técnicas Instrumentos de Enquadramento das Conclusões da Avaliação: **Análise Custo-Benefício**. Disponível em: www.observatorio.pt. Acessado em 2014).

(Fischer, 1993). Tais decisões passavam por especialistas reconhecidos por suas qualidades acadêmicas e práticas, indicados e escolhidos através de um processo burocrático e indireto que levasse em consideração o conhecimento e o desempenho profissional dos mesmos. Desta forma, as políticas públicas constituíam, sobretudo, respostas científicas para determinados problemas e pouco correspondiam aos interesses dos políticos eleitos, legítimos representantes do povo.

Nos Estados Unidos, notoriamente durante a administração Johnson (1963-1968), este modelo de gestão foi adotado com o objetivo de controlar e/ou substituir os processos decisórios democráticos, baseados no conflito de interesses, por processos técnicos, especializados. Neste sentido, houve um deslocamento progressivo das pesquisas acadêmicas para as instituições públicas americanas, sobretudo, federais e a criação de *think tanks*, isto é, de organizações ou instituições cuja atuação voltava-se para a produção e difusão de pesquisas científicas relativas aos assuntos de interesse público (Fischer, 1993:22).

A implementação do modelo tecnocrático trouxe, pelo menos, três importantes desdobramentos para a conformação do campo de análise das políticas públicas. O primeiro foi a desvinculação inicial entre a produção teórica e a empírica. A enorme geração de dados quantitativos e qualitativos não foi acompanhada pelo desenvolvimento de teorias sistemáticas que os avaliassem. A *Policy Sciences* dos anos 50 e 60 não logrou êxito na construção de um sistema dedutivo de pensamento, com um número limitado de postulados e um corpo de generalizações empiricamente validadas que explicassem a vida política (Easton, 1965).

Somado a isto, a adoção do modelo tecnocrático implicou a separação e conseqüente redução do papel dos cidadãos e de sua participação nos momentos de tomada de decisão pública. A tecnocratização do processo de políticas públicas restringiu o debate aos especialistas e à elite política e econômica, partícipe do governo no poder, e confinou o conteúdo das decisões, a respostas estratégicas, cunhadas a partir de estudos científicos, muitas vezes distantes das reais necessidades e anseios da população.

Por fim, a adoção do modelo tecnocrático distanciou o discurso dos candidatos a cargos políticos no período eleitoral do conteúdo das políticas por eles escolhidas durante o

mandato. Este afastamento entre discurso e prática enfraqueceu a relação entre representantes e representados e contribuiu para colocar em xeque o modelo democrático representativo, vigente nos países ocidentais desenvolvidos, nos anos seguintes (*op. cit.*, 1965).

Os resultados indesejados da tecnocratização do processo de políticas públicas, dentre outros fatores, contribuiu para alavancar um movimento de revolução cultural e social nos países ocidentais a partir do final da década de 1960, caracterizado por uma série de manifestações públicas em favor de direitos civis para grupos historicamente excluídos, como os negros. Em um contexto de grave crise econômica, este movimento abalou as bases do modelo representativo intervencionista de Estado e provocou mudanças não só no desenho dos processos decisórios, mas também na forma de analisá-los.

No campo de investigação das políticas públicas, as transformações foram no sentido de superar o arcabouço da *Policy Sciences*, cuja produção científica baseava-se na aplicação rigorosa das ciências aos assuntos diretamente associados à governança e ao governo, por meio de teorizações abstratas e generalizáveis para os fenômenos políticos que produzissem respostas normativas aplicáveis aos problemas existentes (Easton, 1969). Tal deslocamento levou à progressiva substituição da *Policy Sciences* pela *Policy Analysis* nos anos seguintes (DeLeon, 2006).

Para Radin (2000), este deslocamento foi possível pela pré-existência e crescimento institucional de uma área bem consolidada de estudos de análise política, construída no âmbito da administração pública norte-americana a partir do início do século XX. Segundo DeLeon (1988), por outro lado, a *Policy Analysis* emergiu da combinação, de um lado, de esforço analítico no âmbito da academia e, de outro, de cinco eventos políticos desenrolados nas décadas anteriores, quais sejam, a 2ª Guerra Mundial, a guerra contra a pobreza conduzida pelo presidente Lyndon Johnson nos Estados Unidos, a Guerra do Vietnã, o escândalo de Watergate e a crise de energia dos anos 70⁶ (DeLeon, 2006; DeLeon e Vogenbeck, 2007; Fischer, 1993).

⁶ A 2ª Guerra Mundial levou os cientistas sociais americanos a examinar os problemas e a propor soluções que sustentassem o esforço de guerra. O desenvolvimento de programas contra a pobreza possibilitou que os analistas políticos conhecessem a complexidade da condição social e percebessem que, em algumas condições, a solução deveria levar em consideração outros fatores, para além das técnicas racionais de custo-benefício. A guerra do Vietnã, por seu turno, deixou claro que rigor analítico

Seja como for, a conformação inicial da *Policy Analysis* foi impulsionada, notadamente, pela ascensão da teoria da escolha racional ou escolha pública no âmbito da abordagem do liberalismo de mercado⁷, a qual retornara, com fôlego, ao debate político sob o título de neoliberalismo na década de 1970. Num contexto de perda da capacidade administrativa, política e financeira do Estado, a perspectiva da escolha racional foi difundida e dominou rapidamente a produção acadêmica e institucional por sua capacidade de produzir ferramentas dedutivas capazes de apontar as melhores formas para redesenhar os Estados democráticos e recuperar sua governança e governabilidade (Dryzek e Dunleavy, 2009). Tal receita superava uma das fragilidades da *Policy Sciences*, apontada por Easton (1965) e mencionada acima, qual seja, a ausência de um sistema de interpretação dedutivo que explicasse, causalmente, as pesquisas empíricas produzidas.

A abordagem da escolha pública afirma que os indivíduos, sejam eles privados ou públicos, são racionais, informados e possuem preferências dadas e formadas previamente às estruturas sociais, institucionais e políticas existentes. Estes indivíduos formam seus interesses racionalmente a partir das informações disponíveis e agem e interagem no sentido de maximizá-los. Sob este prisma, só os indivíduos são sujeitos de ações individuais ou coletivas e só eles têm preferências; grupos, organizações ou instituições privadas ou públicas são sempre um conjunto de indivíduos, um agregado de interesses individuais pré-definidos (Olson, 1965; Ostrom, 1971).

Uma vez que as instituições públicas são compostas por estes atores racionais e maximizadores de preferências pessoais, as escolhas dos mesmos, tanto em termos de

e decisões racionais eram enganosas e não indicavam o crescente rancor que a guerra gerava entre os cidadãos. As análises não eram capazes de acompanhar as mudanças nas atividades de guerra, o que conduziu ao desenvolvimento de ferramentas de análise de sistemas para lidar com tais dificuldades. Já o escândalo de Watergate mostrou aos tomadores de decisão que as normas e valores morais eram centrais para as atividades de governo e deveriam ser considerados no processo de políticas. Por último, a crise de energia dos anos 70 permitiu observar que as decisões tomadas não se baseavam, apenas, em informações técnicas, mas eram basicamente decisões políticas.

⁷ A corrente do liberalismo de mercado emergiu no século XIX, como fruto da tradição liberal contratualista, dominante nos séculos anteriores. Tal como sua precursora, a corrente do liberalismo de mercado concebe o Estado como uma organização política criada a partir de um contrato social, realizado consensualmente por homens livres e iguais, para proteger suas liberdades individuais e assegurar seus direitos naturais. Como resultado deste pacto consensual entre homens livres e politicamente iguais, o Estado liberal deve interferir na sociedade somente no sentido de garantir um sistema de leis naturais que proteja os direitos dos indivíduos e reconcilie os interesses individuais com os da sociedade (Dryzek e Dunleavy, 2009).

problemas como de alternativas para tratá-los, isto é, as políticas públicas, resultam de decisões interessadas e estrategicamente feitas, com base em preferências particulares, dadas e conhecidas. Sob este prisma, a agenda de problemas e o conjunto de soluções selecionado para tratá-los expressam as preferências agregadas do conjunto de atores envolvidos no processo, escolhidas a partir das informações disponíveis no momento da decisão, sob constrangimentos contextuais e estruturais conhecidos.

A interpretação da escolha racional destacou o elemento “indivíduo” nas análises acerca do comportamento e das decisões dos atores políticos. As atitudes e escolhas coletivas tornaram-se um resultado agregado da maximização racional e egoísta de preferências dos indivíduos, sob regras e procedimentos específicos. A lógica do “indivíduo racional maximizador de interesses”, em contraposição à lógica de grupos, se difundiu largamente e influenciou, de modo significativo, as outras abordagens concorrentes no campo de investigação das políticas públicas.

No âmbito da teoria de grupos, esta interpretação deu origem a uma série de estudos acerca do processo de políticas, baseados na metáfora do “triângulo de ferro”⁸ (*iron triangle*). Esta expressão se referia aos padrões de interação e de relação política entre as comissões legislativas, as instituições governamentais e os grupos de interesse econômico vinculados às políticas públicas. A partir de relações fortes e estáveis, fechadas à participação de outros grupos estatais e não estatais, os interesses destes três grupos eram garantidos. Os interesses individuais dos legisladores eram assegurados por seu apoio político e pelo financiamento dado aos burocratas, os quais respondiam por meio da definição e execução de políticas públicas compatíveis com as preferências dos mesmos. Por seu turno, os interesses dos grupos de interesse eram garantidos pelo apoio eleitoral aos representantes políticos, o qual era recompensado por legislações e fiscalizações amigáveis e favoráveis aos seus negócios. Destas relações entre os três grupos, resultavam as políticas públicas (John, 1999).

⁸ A metáfora do triângulo de ferro foi inspirada na interpretação de Lowi (1964) sobre os tipos de política e as relações entre atores governamentais, legisladores e grupos de interesse econômico no âmbito de cada uma delas (Rhodes, 2006).

O individualismo metodológico, base da teoria da escolha racional, também impactou a interpretação institucionalista⁹. A combinação da interpretação da escolha pública com esta teoria deu origem ao novo institucionalismo da escolha racional, para o qual as preferências dos indivíduos são construídas por um processo endógeno de regras e procedimentos, imposto pelas instituições (March e Olsen, 1984). Sob esta ótica, as políticas públicas constituem o resultado final de um conjunto de decisões tomadas racionalmente por diferentes atores situados em distintas posições institucionais. As instituições consistem o principal determinante do comportamento dos atores e das escolhas por eles feitas de forma maximizada e com base em seus interesses privados no processo de políticas (John, 1999; March e Olsen, 1984).

A interpretação da escolha pública em suas variadas versões foi questionada e criticada em diversos aspectos. Uma das críticas¹⁰, que interessa particularmente a este trabalho, foi dirigida à análise reducionista do comportamento e das escolhas dos indivíduos, fundada exclusivamente na lógica dos interesses e da negociação. Aspectos psicológicos e cognitivos dos indivíduos e a interação discursiva entre eles por meio da troca de conhecimento também impactariam o comportamento e as escolhas políticas dos mesmos. Para os teóricos da vertente "pós-positivista", as ideias e o discurso dos indivíduos, difundidos a partir da linguagem, não só importariam como consistiriam os principais determinantes das políticas públicas (Faria, 2003a).

⁹ A abordagem institucionalista emergiu no final do século XIX, em um contexto de consolidação dos Estados Nacionais, de institucionalização das funções públicas e de formação da burocracia estatal. Esta manteve-se como interpretação hegemônica no campo de estudos da administração pública até o período entre guerras, quando o estabelecimento de regimes totalitários fascistas, nazistas e comunistas em países europeus e asiáticos e a mudança de postura dos Estados de uma atuação omissa e permissiva para uma atuação interventora e proativa na economia e na sociedade (do Estado liberal para o Estado de Bem-Estar Social) lançaram dúvidas quanto ao poder explicativo das instituições para se compreender os processos decisórios. Neste contexto, as investigações de cunho institucionalista perderam espaço para as análises behavioristas, centradas nos efeitos das preferências e das ações dos grupos sobre a democracia e sobre as instituições e as decisões políticas (Dryzek e Dunleavy, 2009; Kaiser, 1997).

¹⁰ Outras duas críticas importantes foram direcionadas à teoria da escolha racional. A primeira foi dirigida à capacidade explicativa desta abordagem. Os críticos apontaram que as análises com base na mesma eram, em grande medida, descritivas e heurísticas e, portanto, pouco explicativas e conclusivas. Somado a isto, a teoria da escolha racional se revelava metodologicamente individualista. Todo e qualquer comportamento seria reduzido às preferências dos indivíduos, muito embora, para os defensores da abordagem de grupos e do novo institucionalismo da escolha racional, as instituições e o padrão de interação entre os atores importassem na conformação das mesmas (John, 1999).

Nesta perspectiva, o processo de políticas seria caracterizado pela combinação entre valores, crenças e diferentes formas de conhecimento dos indivíduos. As ideias e o conhecimento dos atores balizariam as escolhas dos tomadores de decisões. Uma vez que os indivíduos e os grupos apresentam ideologias, visões e informações distintas, o processo de políticas seria marcado por disputas constantes entre ideias distintas, apresentadas a partir de narrativas variadas nos momentos de interação discursiva entre os indivíduos. As ideias vencedoras em cada contexto temporal e geográfico determinariam as escolhas dos tomadores de decisão em relação aos problemas sociais e às alternativas para tratá-los. Deste modo, as políticas públicas seriam uma função do conjunto de ideias e conhecimento dos atores envolvidos com as mesmas (Thelen e Steinmo, 1992).

A reintrodução da noção de “ideias e crenças” nas investigações acerca das políticas públicas pode ser atribuída, em grande medida, aos neoinstitucionalistas, notadamente da política comparada (Fischer, 2003). Da combinação de instituições e ideias, emergiu a corrente do novo institucionalismo histórico, para a qual as instituições dizem respeito ao conjunto de “procedimentos, protocolos, normas, convenções oficiais e oficiosas e quadros normativos da comunidade política, formados incrementalmente ao longo do tempo a partir da combinação de trajetórias, situações críticas e conseqüências imprevistas em cada área e contexto” (Hall e Taylor, 1996:4). Como tais, as instituições estruturam e moldam as interpretações políticas e sociais dos atores políticos acerca dos problemas com os quais devem lidar e limitam o leque de soluções possíveis a ser implementadas com vistas a superar tais questões. As práticas discursivas nelas desenroladas determinam como os atores estatais e não estatais decidem suas preferências quanto às políticas públicas (Fischer, 2003: 28).

A noção de ideias e discurso também influenciou as demais vertentes teóricas mais difundidas na *Policy Analysis*, centradas na lógica do interesse e do conflito. A abordagem de grupos, a do novo institucionalismo, em suas outras duas versões: sociológica e racional, e a teoria da escolha pública reconheceram e incorporaram, embora notoriamente com papel secundário e/ou justificatório, as ideias como fonte das

escolhas e decisões tomadas pelos atores¹¹ (John, 1999). Esta incorporação foi acompanhada, ademais, pelo reconhecimento da participação de um conjunto mais amplo e diversificado de atores sociais nos processos de política pública.

No âmbito da abordagem de grupos, a introdução da variável ideias provocou uma série de críticas à interpretação de triângulo de ferro (*op. cit.*, 1999). Neste processo, Heclo (1978) exerceu papel de destaque. Este autor mostrou que certas políticas públicas formavam redes temáticas (*issue networks*) e não triângulos de ferro, envolvendo outros atores para além das comissões legislativas, instituições governamentais e grupos de interesse econômico. Enquanto estes últimos eram fechados e segmentados, as redes temáticas seriam abertas e fragmentadas. Estas seriam compostas por um número ilimitado e flutuante de atores privados com certa expertise técnica e teórica na respectiva área de política, os quais apresentariam relações predominantemente conflituosas e competitivas. Como decorrência, as decisões tomadas resultariam de acordos negociados entre os atores com maiores recursos políticos, oportunidades de acesso e poder de influência nas redes de políticas (Rhodes, 2006; Waarden, 1992).

A interpretação pioneira de Heclo (1978) possibilitou a emergência da perspectiva de redes¹², que veio a substituir, paulatina e quase completamente, a abordagem de grupos nas décadas seguintes (John, 1999). As distintas investigações com base nesta perspectiva¹³ herdaram a crença de que as interações entre os grupos, os atores políticos, os gestores públicos, entre outros atores, formatam as políticas públicas. Agrupados em redes temáticas (Heclo, 1978), comunidades de políticas (Richardson e Jordan, 1979), comunidades epistêmicas (Haas, 1992a), entre outras formas de agrupamento, estes atores definem a agenda e formulam as políticas (Rhodes, 2006).

¹¹ Além destas, outras três subáreas da *Policy Analysis* incorporam a a concepção de “ideias”. Foram elas: o subcampo de investigação das transferências de políticas entre países e entre períodos, a subliteratura que trata da aprendizagem política, e a subárea que analisa os desenhos das políticas (John, 1999).

¹² A concepção de redes de políticas tem sido utilizada, notadamente, de três maneiras: como descrição da atuação de governos, como teoria para o processo de elaboração de políticas públicas pelos governos, e como receita para reformas na administração pública. Não obstante toda diversidade, em comum, as variadas interpretações apresentam o foco nas relações entre governo e/ou outros atores estatais e societatis (Rhodes, 2006).

¹³ Para diferenças entre algumas análises, dentre elas, a de Rhodes (1986, 1988), Marsh e Rhodes (1992) e Smith (1993), ver John (1999).

A perspectiva de redes avançou em relação à lógica dos interesses e do conflito, defendida pela abordagem de grupos. Nos processos de políticas públicas, a interação entre burocratas e representantes eleitos e os diversos grupos de especialistas e de interesse não ocorreria apenas com base em suas preferências e por meio de barganhas; estas envolveriam também a troca de informações, de ideias de políticas, de conhecimento, a partir da argumentação e da interpretação. Somados, interesses e ideias uniriam os indivíduos e grupos em redes de políticas e proporcionariam legitimidade para as decisões tomadas a partir de barganha e do discurso e o apoio político necessário para implementação das políticas públicas (Faria, 2003a).

Outra diferença entre os teóricos de grupos e de redes consistiria a importância atribuída por estes últimos às relações entre os tomadores de decisão nos processos de políticas. Estes atores também se relacionariam de diferentes formas em busca de cooperação e de informação e valorizariam e levariam em consideração suas interações ao tomar decisões. Os corpos decisórios dependem uns dos outros para que uma política aconteça; por isso, eles se aproximam e estabelecem relações próximas uns com os outros neste processo. Deste modo, para além das redes entre grupos e atores estatais, a comunidade política em torno de uma determinada política comportaria as redes entre os tomadores de decisão. O padrão de interação entre estas diversas redes determinaria as políticas públicas.

Embora tenha avançado pela incorporação do elemento “ideias” nas análises, a abordagem de redes sofreu intensas críticas. Um primeiro conjunto de questionamentos se dirigiu à concepção de rede adotada pelos teóricos desta corrente. Ao descrever toda e qualquer relação política como rede, esses teóricos teriam perdido em poder explicativo. As redes seriam, ao mesmo tempo, tudo e nada; elas compreenderiam todo tipo de relação, mas não as explicariam, a não ser que o investigador incorporasse outros fatores tais como as instituições como condicionantes do funcionamento das mesmas (John, 1999:85). Esta ideia ampla de redes também não deixava claro qual o escopo das mesmas. Kassim (1994) observou que não é possível identificar onde as redes começam e terminam e quais os atores a compõem e quais não a integram.

Somado às críticas relativas à concepção de redes, um segundo conjunto de críticas, levantado por Dowding (1995), foi dirigido ao modelo de redes proposto por Rhodes

(1986, 1988) e Marsh e Rhodes (1992). Dowding (1995: 137) argumentou que este modelo seria falho, “porque seu principal elemento explicativo não consistia as características das redes em si, mas as características dos componentes que as formam”. O que explicaria a formação e as mudanças nas políticas não era a rede em si, mas os recursos e as estratégias de negociação e de barganha política dos atores que a compõe. A idéia de redes não seria necessária, portanto, para compreender este processo, haja vista que as estratégias dos atores já explicariam as decisões tomadas.

Um último grupo de questionamentos apontou para a ausência da variável ‘instituição’ nas interpretações da abordagem de redes. Segundo os críticos, as redes operam no âmbito de instituições e, por conseguinte, a atuação das mesmas é balizada e constrangida pelas regras, procedimentos e convenções que definem os processos decisórios e limitam o comportamento dos atores neles envolvidos (John, 1999).

Tal como a abordagem de redes, o novo institucionalismo sociológico e o da escolha racional foram influenciados pela noção de ideias. Ambos reconheceram a influência dos sistemas de crenças e do conhecimento dos indivíduos sobre as instituições. Para os teóricos da escolha pública, o sistema de valores e visões de mundo dos indivíduos formariam, ao lado do conjunto de normas e procedimentos formais, as instituições. Já os institucionalistas sociológicos conceberam as instituições enquanto conjunto de regras formais e sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais, que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana (Hall e Taylor, 1996:17).

Em que pese estas distinções¹⁴, ambas as correntes postularam que, nos processos de políticas públicas, as instituições, carregadas de ideias dos indivíduos e da comunidade política, condicionam e determinam as escolhas interessadas dos atores nele participantes, de modo que os resultados destes processos, quais sejam, as políticas públicas, expressam as diversas decisões tomadas por diferentes atores situados em distintas posições institucionais (John, 1999; March e Olsen, 1984).

Entretanto, ao considerarem as idéias como componentes das instituições, os teóricos do novo institucionalismo não se aperceberam da diferença entre ideias como fonte das

¹⁴Entre essas distinções, destaque-se a ênfase, atribuída pelo neoinstitucionalista histórico, ao papel dos atores estatais e às relações destes com os atores sociais no processo de políticas (Côrtes, 2009a).

escolhas dos indivíduos, ao lado dos interesses, e ideias como constrangimentos a estas escolhas, como elementos das instituições. As instituições atuavam exclusivamente no sentido de limitar as escolhas e decisões dos atores, tomadas com base em seus interesses e ideias, mas não no sentido de determiná-las (John, 1999).

Tal confusão resultaria dos próprios limites das interpretações baseadas nas ideias. A noção de ideia seria eclética e compreenderia diferentes significados em situações e análises distintas (Philpott, 1996 *apud* John, 1999). As ideias poderiam ser definidas, por exemplo, como afirmação de valores, como concepções de mundo ou ideologias ou poderiam especificar relações causais ou ainda ser consideradas enquanto soluções para problemas públicos (John, 1999: 144). Daí a impossibilidade de análises deste tipo produzir teorias e mostrar causalidades (Yee, 1996 *apud* John 1999). Os analistas difeririam na maneira, na medida e no grau em que concebem o modo como as ideias e o conhecimento influenciam ou constituem as ações dos indivíduos (Faria, 2003a:23).

O vasto leque de interpretações e de críticas dirigidas às diversas abordagens supracitadas possibilitou que, ao final da década de 1970, o campo de investigação da *Policy Analysis* já apresentasse contornos bem delimitados. Diferentes elementos eram apontados como fontes das políticas públicas, distintos fatores eram sugeridos enquanto determinantes das mesmas e interpretações variadas eram mobilizadas para explicá-las. Nomeando-os, interesses e/ou ideias dos atores individuais e coletivos consistiam fontes das políticas, ao passo que instituições e grupos/redes as determinariam, entre outros¹⁵.

No entanto, estas interpretações não produziram modelos causais que testassem hipóteses empíricas e explicassem este processo. Cunhadas, sobretudo, a partir da perspectiva de Ciclo de Políticas de Lasswell (1956), as diversas análises elaboradas sofreram com as limitações deste modelo segmentado em estágios e não conseguiram dar inteligibilidade, notadamente, às mudanças nas políticas (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993).

Tal tarefa de construção de um arcabouço analítico integrado para orientar pesquisas empíricas sobre o processo de políticas públicas foi realizada, pioneiramente, por

¹⁵Nesta época, a abordagem socioeconômica também exercia relativa influência no campo de investigações das políticas públicas. Para maiores detalhes, ver John (1999).

Kingdon (1984), Sabatier (1991), Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e Baumgartner e Jones (1993). Estes autores ofereceram modelos analíticos que congregavam os diferentes determinantes e condicionantes do processo de políticas públicas, sugeridos pela abordagem de redes, do novo institucionalismo e pela abordagem baseada nas ideias, entre outras.

Analisando setores de política distintos nos Estados Unidos, ao longo de várias décadas, estes autores formularam modelos complexos e multifatoriais para compreender o processo de políticas setoriais neste país. Kingdon (1984) focou em como os problemas sociais entram na agenda governamental e as alternativas ou políticas são escolhidas para tratá-los. Sabatier (1991), Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e Baumgartner e Jones (1993), por sua vez, buscaram entender, particularmente, as mudanças nas políticas e explicar quando, como e porque elas acontecem.

Kingdon (1984) explicou o processo de políticas públicas como resultado da combinação de três fluxos: (1) o fluxo de problemas, (2) o de alternativas e (3) o fluxo político¹⁶. O autor assume que as políticas são formadas e mudadas continuamente e resultam de quatro processos concomitantes e permanentes: o estabelecimento de uma agenda de políticas, a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, com base nas quais as escolhas são realizadas, a escolha dominante entre o conjunto de alternativas possíveis e, finalmente, a implementação da decisão. Em seu Modelo de Múltiplos Fluxos, Kingdon se preocupa especificamente com os dois primeiros processos, a formação da agenda e a consideração das alternativas para a formulação de políticas, os quais denomina “estágios pré-decisórios” (Capella, 2007).

¹⁶O Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon foi inspirado pelo modelo de comportamento organizacional da Lata de Lixo de Cohen, March e Olsen (1972). Nele, os autores buscam explicar o processo de tomada de decisão em anarquias organizadas, que são organizações caracterizadas por preferências problemáticas (ou conflito de preferências), tecnologia incerta e participação fluida. Nestas organizações, o processo decisório representa uma lata de lixo na qual os participantes jogam tipos diferentes de problemas e de soluções. A mistura de problemas e soluções no processo decisório depende da quantidade de processos disponíveis no momento, do tema da decisão e da velocidade em que problemas são solucionados. Sendo assim, a decisão resulta da combinação de múltiplos fluxos, independentes e definidos em função do tempo, dentro da organização. No modelo da Lata de Lixo, os autores identificam quatro: (1) o fluxo de problemas, (2) o fluxo de escolhas, (3) o fluxo de energia dos participantes e (4) o nível de fluxo de soluções. O fluxo de problemas (1) se caracteriza pelo momento em que o problema se torna visível, pela energia requerida para resolvê-lo, pela estrutura de acesso e pela lista de escolhas possíveis para solucioná-lo. Este interage com o fluxo de soluções (2), que envolve os participantes elegíveis para tomar cada decisão e a estrutura da decisão. Estes participantes apresentam fluxo de energia distinta (3), o qual determina o nível do fluxo de soluções (4).

O processo de formação da agenda integra o fluxo de problemas, pelo qual os tomadores de decisão fixam sua atenção em determinadas questões sociais e as traduzem em problemas. Os problemas consistem, portanto, em condições públicas que chamam atenção do governo e se tornam alvo de ações políticas em certo momento. No processo de tradução de questões em problemas, isto é, de formação da agenda governamental, três mecanismos atuam segundo Kingdon: os indicadores, os eventos e símbolos e o feedback. Os indicadores servem aos tomadores de decisão como mecanismos de avaliação da magnitude e das mudanças, ao longo do tempo, de certo problema. Somado a eles, os eventos, como crises e desastres, e os símbolos cumprem o papel de aprofundar e firmar as questões como problemas. Já o feedback provê informações sobre determinada atividade, indica sucesso ou fracasso da mesma e prevê conseqüências em relação a ela.

Embora esses mecanismos facilitem para que determinada questão chame atenção dos tomadores de decisão, nem toda questão se torna problema e entra na agenda governamental. Em parcela expressiva das ocasiões, o reconhecimento de um problema não é suficiente para que o mesmo entre na agenda decisória. Outros aspectos, para além da necessidade de se solucionar o problema, afetam esse processo. Kingdon (1984) aponta, como determinantes, a vontade política dos atores políticos que querem deixar suas marcas e se reeleger; a vontade dos burocratas, que propõem iniciativas para promovê-los em seus cargos; a atuação dos grupos de interesse e da mídia, que pressionam para que certos problemas ganhem visibilidade pública e proeminência na agenda governamental; e os altos custos políticos, sociais e orçamentários para solucioná-lo. Assim, a definição de um problema e sua inserção na agenda requerem vontade dos atores políticos e dos gestores públicos e pressão por parte dos grupos de interesse e da mídia para garantir seus interesses e superar os custos políticos, sociais e econômicos da incorporação dos mesmos. Estes atores visíveis – chefe do Executivo, ministros, secretários-executivos, legisladores, partidos políticos, grupos de interesse e mídia, Kingdon denomina empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*).

Paralelamente ao fluxo de problemas, desenrola-se o processo de consideração das alternativas para formulação de políticas, isto é, o fluxo de alternativas. Este não se desdobra necessariamente em resposta à percepção de problemas específicos, mas ocorre concomitantemente aos outros processos. O fluxo de alternativas se passa em

comunidades, compostas por especialistas – pesquisadores, analistas e acadêmicos – de determinada área de política que compartilham ideias, propostas e pesquisas uns com os outros. Tal como Hecló (1978), Kingdon (1984) observou e localizou a participação de comunidades de especialistas no processo de políticas públicas, cuja emergência remetia à adoção do modelo tecnocrático de administração pública e ao desenvolvimento da indústria da pesquisa, os *think tanks*.

Nestas comunidades, a geração de alternativas e propostas de política pública se assemelha a um processo de seleção biológica natural, no qual as ideias circulam, os custos são introduzidos, os discursos são feitos e as propostas são escritas e alteradas em resposta à força do melhor argumento. Neste processo, burocratas, analistas, acadêmicos, pesquisadores, entre outros, que defendem uma ideia procuram levá-la a diferentes fóruns na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades de políticas como também o público em geral, vinculando a audiência às propostas e construindo progressivamente sua aceitação (Capella, 2007). Esses “empreendedores invisíveis de política”, tal como Kingdon os denomina, são responsáveis por propor soluções a problemas, mobilizar opiniões e instituições e assegurar que suas ideias se tornem políticas. Pela atuação dos mesmos, as ideias se recombinaem, incorporam novos elementos, são modificadas e, ao final, por meio de uma seleção natural do sistema, sobrevivem e prosperam ou falham e são descartadas.

Como em todo sistema de seleção, existe um padrão de ideias que sobrevivem e permanecem. Segundo Kingdon (1984), essas alternativas usualmente atendem a quatro critérios de seleção, embora os mesmos não garantam necessariamente que as mesmas sejam escolhidas e traduzidas em políticas públicas. As ideias são técnica e economicamente viáveis, carregam em si valores compatíveis com os dos atores da comunidade na qual são geradas e são bem recebidas pelos tomadores de decisão em determinado momento.

Ao lado do fluxo de problemas e do de alternativas, encontra-se o fluxo político, que compreende os processos políticos desenvolvidos em âmbito governamental, baseados em barganhas e negociações políticas. Nele, três elementos exercem influência sobre a agenda. O primeiro é o “clima” ou “humor” nacional, que corresponde a situações nas quais diversas pessoas compartilham das mesmas questões durante um período. A

percepção de um humor favorável pelos participantes do processo decisório cria incentivos para a promoção de certas questões e pode tanto estimular ou desestimular ideias. O segundo elemento refere-se às forças políticas organizadas, compostas principalmente pelos grupos de pressão. O apoio ou a oposição dessas forças a uma determinada questão e alternativa sinaliza consenso ou conflito em uma arena política, permitindo aos formuladores avaliarem se o ambiente é favorável ou não a inclusão de determinado problema social e solução. Quando há consenso, o ambiente é altamente propício para tal incorporação. O contrário também é válido: a percepção de que um problema ou alternativa não conta com o apoio de alguns setores implica ou no descarte dos mesmos ou em custos maiores para sua incorporação. Por fim, o último elemento diz respeito às mudanças dentro do governo, que podem ser mudanças de pessoas em posição estratégica, de gestão, de composição do Congresso, entre outras. Esses acontecimentos podem exercer grande influência nos tomadores de decisão, de modo a potencializar ou a bloquear a introdução de algum problema e/ou solução.

Quando o fluxo de problemas, de alternativas e o político se encontram, num processo denominado *coupling*, oportunidades ou janelas de política (*Policy Windows*) se abrem e devem ser rapidamente aproveitadas pelos participantes do processo político. Neste momento, a atuação dos empreendedores visíveis e invisíveis de política é fundamental: são eles os responsáveis por tornar determinados problemas visíveis e propor alternativas a eles. Sua atuação, em momentos de fluxo político favorável, produz a formação da agenda e a escolha de certas alternativas nas quais se basearão as políticas públicas. Da combinação do fluxo de problemas e do de alternativas com o fluxo político, portanto, resultam as políticas públicas.

Em que pese as contribuições do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984) para compreensão do papel dos atores políticos, grupos de interesse, mídia e das comunidades no processo de políticas públicas, este foi criticado por não se atentar para possíveis mudanças no interior dos fluxos e, decorrentemente, nas políticas e por desconsiderar o papel das instituições no processo (Capella, 2007; Zahariadis, 1999 *apud* Capella, 2007). Tais fragilidades foram trabalhadas por Baumgartner e Jones (1993) em seu Modelo de Equilíbrio Pontuado.

Baumgartner e Jones (1993) buscaram explicar a estabilidade e as mudanças repentinas nas políticas públicas a partir da relação entre estruturas institucionais e o processo de políticas. Tendo como pano de fundo a interpretação incrementalista, estes autores assumiram que o processo de políticas é orientado por uma lógica de estabilidade, a qual, em determinados momentos, é pontuada por mudanças rápidas no macrossistema político. Estes períodos de equilíbrio interrompidos por rupturas, em outras palavras, equilíbrios pontuados, estariam associados ao processo de formação e definição da imagem das políticas públicas e a mudanças nas instituições políticas.

Baumgartner e Jones (1993) consideram a existência de dois fluxos no processo de políticas: o fluxo de problemas, no qual as questões sociais são traduzidas em problemas públicos, e o fluxo de alternativas, pelo qual as soluções são selecionadas sob condições institucionais dadas. Para compreender o equilíbrio pontuado do processo de políticas, estes autores (1993) examinaram os componentes e dinâmicas do fluxo de problemas.

Neste fluxo, as questões se abundam, mas não se transformam automaticamente em problemas. Muitas delas permanecem nos subsistemas de políticas e não são traduzidas em problemas, ficando excluídas do macrossistema. A escolha ou não por uma questão reside na forma como sua imagem é definida, considerando que essa definição ocorre em um contexto institucional que pode favorecer determinadas visões em detrimento de outras. A definição da imagem da questão constitui um componente estratégico na mobilização do macrossistema em torno de uma questão. Novas imagens tendem a atrair novos participantes bem como criar oportunidades para promover certas questões.

A imagem de uma política é desenvolvida com base em dois componentes, segundo Baumgartner e Jones (1993). O primeiro diz respeito às informações empíricas, que compreendem os números e estatísticas disponibilizados em determinado contexto. O segundo componente tem caráter valorativo e engloba os apelos emotivos, a argumentação, a troca de experiências, entre outros elementos. Os autores atribuem a este segundo componente maior peso na criação de imagens e na tradução de questões em problemas, uma vez que os apelos emotivos apresentam maior capacidade de mobilizar os atores em torno de uma determinada questão.

A construção de imagens de questões sociais é sempre permeada por disputas políticas. Os atores públicos e privados envolvidos em cada subsistema de política empenham-se na construção de imagens para as questões de seu interesse e na tradução destas questões em problemas. Neste processo, os problemas que apresentam imagens fortemente vinculadas a uma instituição e aos valores políticos do macrossistema possuem maiores chances de chegar à agenda e serem alvos de políticas públicas.

No Modelo de Equilíbrio Pontuado, portanto, o contexto político e institucional influencia, ora restringindo ora facilitando, a definição de imagens de problemas. Uma vez que as instituições são estáveis no tempo, as mudanças nas imagens de questões e, conseqüentemente, dos problemas sob consideração dos governantes resultam, em maior medida, de alterações no contexto político. Nos subsistemas de políticas, tais alterações são lentas, lineares e incrementais, configurando uma situação de equilíbrio. Em alguns momentos críticos, esses equilíbrios são pontuados por rápidos momentos de mudança, provocados pela passagem de uma questão do subsistema para o macrossistema político (Capella, 2007).

Já no macrossistema, as mudanças tendem a ser rápidas e a promover alterações nos subsistemas de políticas. As mudanças tendem a alterar as imagens das políticas e a reordenar as instituições políticas que estruturam os subsistemas. Essas novas ideias e instituições tendem a permanecer no tempo, criando um novo estado de equilíbrio no subsistema que, após um período, tende a voltar à estabilidade.

Interpretação alternativa para as mudanças nas políticas foi oferecida por Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Partindo das contribuições de Heclo (1978), estes autores interpretaram as mudanças nas políticas enquanto uma função tanto de alterações nas relações de poder entre as distintas coalizões no interior dos subsistemas de política, como da ocorrência de eventos externos, que, em alguma medida e de certa forma, alterem a distribuição de poder entre as mesmas.

O Modelo de Coalizões de Defesa assume que as políticas públicas consistem em um sistema de crenças, em um conjunto de valores prioritários e de pressuposições acerca de como realizá-los. Estas se diferenciam em subsistemas, compostos por diferentes coalizões que competem pelo domínio do mesmo. Estas coalizões são formadas por

elites políticas, provenientes de distintas esferas do Estado, diferentes níveis de governo e diversas instituições privadas que apresentam o mesmo sistema de crenças em relação à determinada política. Estes atores e grupos, organizados em redes que compartilham ideias e conhecimento, disputam e competem para que suas crenças principais e secundárias se tornem políticas públicas. As crenças principais são usualmente compartilhadas pelas coalizões de um mesmo setor e são resistentes a mudanças. Já as secundárias consistem as crenças que diferenciam as coalizões e podem sofrer mudanças repentinas.

O sistema de crenças determina a direção na qual a coalizão busca modificar as políticas de governo. Contudo, ele diz pouco sobre a capacidade das coalizões de alterá-lo. Tal capacidade depende dos recursos financeiros, intelectuais (conhecimento e expertise), políticos (tal como número de apoiadores) e institucionais (por exemplo, autoridade legal) que as coalizões possuem. Estes recursos consistem produtos da competição entre coalizões e, como tal, eles mudam temporalmente na medida em que certas coalizões têm mais dificuldade do que outras para manter uma efetiva presença no processo decisório e para aumentar seus recursos ao longo do tempo.

Embora a busca por recursos por parte das coalizões seja constante, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) sustentam que a maioria das mudanças na distribuição de recursos entre as coalizões resultam de eventos externos ao subsistema de política, os quais independem da atuação dos membros das coalizões. Como eventos externos, os autores identificam as mudanças nas condições socioeconômicas e na estrutura de governo, as decisões políticas e os impactos de outros subsistemas. As mudanças sociais e econômicas impactam a composição e os recursos das coalizões, na medida em que qualquer alteração no sistema político, na sociedade e na economia tende a afetar a distribuição de recursos nos subsistemas existentes. Já as mudanças na estrutura de governo alteram a composição e os recursos políticos dos atores estatais, o que, por sua vez, afeta a composição e os recursos políticos das coalizões envolvidas. Por fim, decisões políticas e alterações em outros subsistemas de política também podem impactar a composição e os recursos de coalizões de determinado subsistema, haja vista que afetam o sistema político como um todo.

Além dos eventos externos, os recursos das coalizões também são afetados por parâmetros relativamente estáveis, tais como os atributos básicos do problema, a distribuição básica dos recursos naturais, a estrutura sócio-cultural e as regras constitucionais básicas. Os atributos básicos do problema dizem respeito às suas características fundamentais e podem afetar as opções políticas institucionais e o nível do aprendizado político que se constituirá. Por sua vez, a distribuição básica dos recursos naturais afeta a riqueza de uma sociedade e a viabilidade de diferentes setores econômicos, além de muitos aspectos da cultura. Já os valores culturais fundamentais e a estrutura social afetam a formulação de estratégias de curto e médio prazo dos atores do subsistema de políticas. Por fim, a estrutura constitucional básica pode impactar a extensão do aprendizado político na medida em que é resistente a mudanças.

Estáveis e pouco suscetíveis a mudanças, esses parâmetros desencorajam as coalizões de torná-los objeto de seu comportamento estratégico e limitam o leque de alternativas viáveis para ação dos atores em determinado subsistema de política. Como decorrência, as mudanças de políticas públicas resultam, ademais, de eventos externos, sobretudo, de mudanças no governo, de decisões políticas e de impactos de outros subsistemas¹⁷.

As interpretações de Kingdon (1984), Baumgartner e Jones (1993) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993) sobre o processo de políticas públicas contribuíram, de forma expressiva, para a atual conformação do campo da *Policy Analysis*. Nas três interpretações, o processo de políticas e as mudanças nele desencadeadas consistem numa função dos interesses e ideias dos atores nele envolvidos em contextos políticos, institucionais e socioeconômicos dados. Este conjunto de preferências e propostas compete para determinar o conteúdo das políticas públicas por meio de barganhas e interações discursivas, sob regras institucionais e contextos políticos distintos. Desta dinâmica, emergem novas e são modificadas velhas políticas públicas.

Estes autores atribuíram, porém, pesos distintos às variáveis condicionantes do processo de políticas. Kingdon (1984) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993) destacam o impacto da configuração política, dada pela atuação e pelo padrão de interação dos atores estatais e não estatais na formação e nas mudanças das políticas. Baumgartner e Jones (1993), por

¹⁷ Vide comentário anterior.

sua vez, concebem a estrutura institucional como o principal determinante de mudanças nas políticas. Somado a estas variáveis, a configuração política consiste condicionante comum para a formação e as mudanças nas políticas. Nos três modelos, as políticas emergem em momentos de desequilíbrios e/ou mudanças no macrossistema político.

Em que pese as contribuições do modelo de Kingdon (1984), de Baumgartner e Jones (1993) e de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) para a *Policy Analysis*, eles desconsideraram os efeitos do discurso sobre as ações e decisões dos indivíduos e, por conseguinte, sobre o processo de formação e de mudanças nas políticas públicas¹⁸. Embora tenham introduzido a prática discursiva enquanto um instrumento linguístico de exposição de crenças e ideias e de exercício de poder, estes modelos não analisaram tal dinâmica enquanto determinante do processo de políticas (Fischer, 2003; Hajer e Wagenaar, 2003).

Interesses e ideais são expressados por meio de discursos em ambientes formais e informais de interação entre os indivíduos. Mais do que uma coleção de palavras ou frases, o discurso compreende o conjunto de ideias, conceitos e categorizações, produzidos, reproduzidos e transformados para dar significado a relações físicas e sociais (Hajer, 1995:44 *apud* Fischer 2003). Como tal, o discurso e as práticas discursivas envolvem os sujeitos e objetos pelos quais os indivíduos experimentam o mundo, especificam as visões que podem ser legitimamente aceitas como conhecimento entre os mesmos e definem quais os agentes do conhecimento em cada área de política (Fischer, 2003: 73).

Cada discurso apresenta um padrão distinto de argumentação e raciocínio, fruto da estrutura social básica e das práticas ideológicas das quais emerge. Isto o conecta diretamente às práticas que o constituíram e pode tanto manter como modificar as relações de poder específicas entre os grupos sociais e políticos por meio dos quais ele se expressa. O discurso não apenas expressa as ideias e crenças dos atores, mas molda, profundamente, a visão dos mesmos em relação aos assuntos discutidos. Pelo conjunto de narrativas e estórias sobre os problemas públicos e suas causas, sobre o fenômeno político e social, entre outros, os interesses e ideias e, por conseguinte, as decisões dos

¹⁸Para outras críticas ao Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984) e ao Modelo de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993), ver John (1999). Para outras críticas ao Modelo de Coalizões de Defesa, ver Fisher (2003).

atores são construídos e determinadas, respectivamente. Nesta disputa, a linguagem exerce papel chave na identificação de novos e redefinição de velhos problemas, na defesa de crenças e soluções para os mesmos, na organização e coordenação de comunidades de políticas e coalizões de defesa, e na escolha das alternativas mais legítimas junto aos atores envolvidos no processo de políticas (*ibid*, 2003).

Para os analistas do discurso, portanto, a interação argumentativa constitui uma prática relativamente independente e paralela a outros tipos de interação, como a barganha política, por exemplo. Governada por uma lógica própria e mais complexa do que a das demais, a interação argumentativa cria estruturas e campos de ação dos indivíduos a partir de narrativas variadas, as quais definem a posição política dos diferentes atores estatais e não estatais e empregam seletivamente sistemas discursivos em cada área de política. Mais do que papéis ritualísticos, ela produz sugestões sobre como construir determinada realidade, com base na competição, muitas vezes conflitiva, entre argumentos distintos. Engajados, os atores escolhem e adaptam ideias, moldando-as e/ou combinando-as a outras, num processo contínuo de luta pelo triunfo de seu próprio argumento sobre o dos concorrentes.

Sob esta ótica, as políticas públicas consistem em um conjunto diverso, muitas vezes contraditório, de respostas para um espectro amplo e variado de interesses políticos, construído por meio de dinâmicas discursivas através das quais preferências, valores, crenças e interesses são remodelados. Elas refletem as motivações, intenções e propósitos dos atores políticos e sociais em relação à determinada temática e resultam de trocas linguísticas em torno de significados sociais e do enquadramento dos problemas sociais a certos símbolos e imagens, defendidos por eles em cada subsistema de política (*ibid*, 2003).

Como tais, as políticas públicas podem ser geradas não só nas instituições políticas tradicionais, mas também nas arena pública e em interfaces participativas, cuja origem não se encontra no processo de autorização da representação nem, necessariamente, em atos normativos, como as primeiras. Tal possibilidade não foi considerada, porém, pelo Modelo de Múltiplos Fluxos (Kingdon, 1984), de Equilíbrio Pontuado (Baumgartner e Jones, 1993) e de Coalizões de Defesa (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993), os quais reproduziram os limites inclusivos das interpretações anteriores sobre o processo de

políticas públicas. Nos três, a participação permaneceu restrita aos espaços tradicionais de interlocução e tomada de decisão pública e aos atores politicamente relevantes em cada área – atores políticos, burocratas, grupos de interesse economicamente influentes e com expertise intelectual e política e a mídia.

A democratização gradual e em certa medida do processo de políticas foi possibilitada pela confluência de projetos políticos distintos, mas igualmente preocupados com a ineficiência do Estado na gestão das políticas públicas a partir dos anos de 1980. Por um lado, ela decorreu da emergência e implantação, nos países ocidentais desenvolvidos e emergentes, de dois modelos alternativos de administração pública: o da Nova Gestão Pública (NGP) e o da governança pública (GP). Ambos buscaram recuperar a eficiência do governo na execução de políticas públicas pelo compartilhamento de suas atribuições com atores sociais. A NGP propunha transferir a produção de bens e a prestação de certos serviços públicos, até então de competência exclusiva dos governos, para o mercado e as organizações da sociedade civil (OSCs), respectivamente. Por sua vez, o modelo de GP procurou descentralizar o processo de políticas pela criação de centros de elaboração de políticas em nível local, regional, nacional e/ou supranacional, nos quais atores estatais e não estatais vinculados, de alguma maneira, a tais políticas definissem suas diretrizes e programas conjuntamente (Secchi, 2009).

Por outro lado, em países da América Latina, dentre eles, o Brasil, o processo de ampliação da participação dos atores sociais no processo de políticas públicas resultou da implementação de projetos democráticos-populares de democratização da gestão pública. Este esforço e investimento político foram empregados, sobretudo, por agremiações políticas de esquerda, cujo projeto político incluía a construção de arenas de discussão e tomada de decisão coletiva entre atores estatais e não estatais nos processos de definição de prioridades políticas, de formulação de políticas e de planejamento e implementação das mesmas (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006).

Destas investidas, um conjunto amplo e variado de canais e instituições participativas emergiu. O México instituiu os “Consejos Autogestivos”, que consistiam instituições de debate e proposição de diretrizes de políticas setoriais por representantes estatais e não estatais. O Peru inovou pela constituição das “Mesas de Concertación”, as quais eram compostas por representantes de diversos setores do Estado e da sociedade civil,

convocados para discutir e propor ações eficientes para as políticas sociais. (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006).

Por seu turno, o Brasil criou uma série de interfaces individuais como ocorrem nos casos das ouvidorias e coletivas como são os casos das audiências públicas, Orçamentos Participativos (OPs), Planos Diretores Municipais (PDMs) e conselhos gestores de políticas no âmbito de um amplo e diversificado conjunto de políticas setoriais no nível local e nacional. Somado a isto, o governo nacional ampliou, expressivamente, a frequência e as políticas debatidas em conferências, que são arenas de debate e tomada de decisão acerca de determinada política setorial por atores estatais e não estatais.

Pela densidade e diversidade de experiências participativas, o Brasil se destacou e se tornou referência no cenário político internacional. Desde o final da década de 1980, seus processos de política pública têm envolvido desde espaços formais de interlocução e barganha política entre atores políticos e grupos de interesse, até instâncias participativas no âmbito do Poder Executivo e do Legislativo, e espaços eventuais de discussão e tomada de decisão, tal qual os OPs e as conferências de políticas públicas.

Mediante tal configuração participativa do processo de políticas públicas no Brasil, este trabalho busca investigar o papel e o impacto das conferências de políticas públicas neste processo. Mais especificamente, procura-se mensurar e explicar a capacidade das recomendações aprovadas em conferências de influenciar os programas de políticas do governo federal formulados após a realização das mesmas. Por programa, entende-se o conjunto de diretrizes, objetivos, metas, ações e medidas instrumentais que visam concretizar uma política setorial específica (Brasil, 2014).

Neste sentido, o trabalho foi desenvolvido em duas etapas. A primeira buscou aferir o impacto das decisões tomadas em conferências sobre os programas das políticas setoriais nelas debatidas. Para tanto, comparou-se o conteúdo das recomendações aprovadas no processo de conferências com o conteúdo dos programas de políticas elaborados pelos ministérios competentes após os mesmos.

A segunda etapa do trabalho consistiu em explicar os resultados encontrados para a capacidade de influência das conferências sobre as respectivas políticas. Para tanto, o

atual arcabouço teórico da *Policy Analysis*, descrito ao longo desta seção, foi mobilizado e serviu para delimitar o modelo analítico aqui proposto. Tal como postulado pelos estudos desta área, acredita-se que as decisões políticas são constringidas pelo contexto político, pelo arcabouço institucional legal e pela dinâmica política na política pública sob debate. Uma vez que as conferências se inserem no processo de políticas, estas variáveis também condicionam os resultados das conferências e sua capacidade de influenciar os programas de políticas posteriormente.

1.2.O Modelo analítico: escopo e variáveis explicativas.

As políticas públicas têm sido concebidas como produto da combinação entre as ideias e os interesses dos atores estatais e sociais, apresentados em espaços de discussão e tomada de decisão, permeados por diferentes tipos de negociação, que vão da barganha à troca argumentativa, sob condições estruturais e contextuais dadas. As condições estruturais compreendem a dimensão institucional legal e a dinâmica política da política pública, ao passo que as condições contextuais dizem respeito ao contexto político e econômico vigente no período da análise.

Dentre estes aspectos, vimos que os modelos mais influentes sobre o processo de políticas apontam o contexto político como o fator decisivo para a formação e as mudanças nas mesmas. No Modelo de Múltiplos Fluxos (Kingdon, 1984), de Equilíbrio Pontuado (Baumgartner e Jones, 1993) e de Coalizões de Defesa (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993), as políticas públicas emergem e são modificadas em momentos de desequilíbrios e/ou mudanças no macrossistema político, gerados, dentre outros, por alterações na composição do governo e do corpo legislativo e na avaliação que os atores fazem das políticas vigentes.

Uma vez que este trabalho se propõe a avaliar a capacidade de influência das propostas defendidas e aprovadas em conferências sobre os programas de políticas elaborados e/ou modificados nos anos seguintes, tornou-se necessário controlar o contexto político a fim de manter constante a agenda governamental de políticas públicas sob análise. O contexto político foi observado a partir de dois de seus elementos: a coalizão governativa no poder e a vontade ou disposição política dos governantes. A coalizão

governativa foi examinada tanto em relação à posição ideológico-partidária da coalizão no poder quanto em termos de vigência de mandato político. Por seu turno, a disposição política foi analisada a partir do vínculo partidário do ministro a cargo do Ministério-sede da conferência e do ator de convocação e de organização das conferências examinadas, conforme descrito nas linhas abaixo.

Coalizão governativa no poder.

As políticas públicas são afetadas, em certa medida, pelo tipo e pela alternância entre coalizões políticas no poder. Cada coalizão apresenta um conjunto de interesses e ideias particular e distinto das demais, o qual se reflete no conteúdo das políticas elaboradas e implementadas. Mudanças entre coalizões governativas e na mesma coalizão governativa tendem a impactar, portanto, o processo de políticas, suas dinâmicas e seus resultados em termos de ações implementadas. Novas questões sociais podem chegar à agenda, novas ideias podem ser traduzidas em políticas, diferentes atores podem ganhar voz e voto nos processos decisórios e canais de discussão e tomada de decisão podem ser criados e institucionalizados no âmbito de políticas distintas, entre outros.

Tais implicações têm sido mostradas por um conjunto de investigações aqui e alhures. Aqui, uma parcela expressiva das mesmas tem apontado para o papel de coalizões governativas de esquerda, lideradas pelo Partido dos Trabalhadores (doravante PT), na ampliação da participação política e dos espaços participativos (Baiocchi, 2001, 2005; Boschi, 1999; Faria, 2003, 2006; Luchmann, 2003; Wrampler e Avritzer, 2004). Estas agremiações partidárias têm apresentado maior comprometimento político com a gestão participativa e têm investido, mais significativamente, na democratização do processo de políticas pela implementação de instituições participativas, tais como as conferências de políticas públicas.

No âmbito nacional, este investimento expressivo teve início no primeiro mandato do ex-presidente Lula (2003-2010). A eleição de Lula em 2002 representou um marco na história da participação social na gestão pública federal brasileira e provocou mudanças significativas no macrossistema e nos subsistemas de políticas. Este governo adotou um conjunto de medidas voltadas para tornar a administração pública federal mais aberta à participação e mais responsiva às demandas sociais e elaborou uma nova agenda de

problemas a serem enfrentados.

A Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) ganhou a atribuição de promover o diálogo entre a Presidência e a sociedade civil. Novas pastas ministeriais foram criadas para elaborar políticas públicas para grupos minoritários historicamente excluídos. Nove conselhos nacionais foram instituídos e outros sete foram renovados e tiveram seu poder decisório ampliado, e um amplo conjunto de conferências, o maior da história brasileira tanto em densidade como em diversidade, foi realizado. Somente no quadriênio 2003-2006, 38 conferências nacionais foram organizadas, sendo 16 delas em áreas de políticas inéditas. No mandato seguinte (2007-2010), outros 35 encontros nacionais foram realizados, dentre os quais 16 foram inéditos (Petinelli, 2011, 2013).

Pelas significativas mudanças trazidas ao processo de políticas, dentre elas, o alargamento da participação política no nível federal, este trabalho examina conferências organizadas durante a administração Lula (2003-2010). Como já mencionado, tal critério visa controlar possíveis mudanças nas políticas setoriais avaliadas, como decorrência da alternância de coalizões governativas no poder.

Vontade/disposição política.

Além da coalizão governativa, a vontade política governamental, como um segundo componente sugerido do contexto político, também impacta, em alguma medida e em certo sentido, as oportunidades de participação dos diversos atores no processo de políticas. Abbers (2000), Avritzer (2009), Faria (2003), entre outros autores, apontam para uma relação positiva entre vontade política dos governantes e desempenho dos arranjos participativos. Estes autores chamam atenção para os efeitos da orientação político-partidária do chefe do Executivo e do chefe de Ministérios e Secretarias sobre o nível de oportunidades de participação disponível aos cidadãos e a finalidade desta para a gestão pública. De modo convergente, estes autores sugerem que atores políticos, membros de partidos de esquerda, cujo projeto político está assentado, em certa medida, em uma gestão pública participativa, apresentam uma maior disposição política em ampliar a voz e voto dos indivíduos em processos de tomada de decisão pública.

Sendo assim, optou-se por examinar apenas conferências (1) convocadas por decreto presidencial, isto é, realizadas com expressiva vontade e comprometimento do Presidente Lula, e (2) organizadas por ministérios liderados por atores políticos, membros do PT ou de partidos de esquerda, membros da coalizão governativa¹⁹, tais como o PSB. Tais critérios eliminam os constrangimentos oriundos da baixa ou nenhuma vontade política dos atores governamentais em incorporar as propostas aprovadas nas conferências examinadas.

Somado à vontade política governamental, a capacidade de influência das conferências sobre o processo de políticas também requer envolvimento e comprometimento por parte da sociedade civil. Como espaços de interlocução e tomada de decisão por atores estatais e não-estatais conjuntamente, as conferências dependem não só da participação ativa dos primeiros, como também do envolvimento e participação da sociedade civil não apenas no encontro em si, mas também por meio de pressão política para sua realização e/ou pela participação na comissão organizadora das conferências.

Tendo isto em vista, acrescentamos o critério: *composição da comissão organizadora e selecionamos somente conferências organizadas por atores estatais e societais em conjunto.* Por um lado, tal critério buscou minimizar os efeitos do não ou do baixo comprometimento e envolvimento da sociedade civil com os encontros. Por outro, este critério procurou assegurar que o desenho institucional das conferências expressasse, em alguma medida, a vontade conjunta dos atores governamentais e societais a respeito do mesmo, e não apenas dos representantes estatais competentes.

Caráter e edição da conferência.

Além de selecionar conferências convocadas pelo Presidente Lula, realizadas por ministérios sob a liderança de um ator político membro de partido de esquerda e organizadas por uma comissão formada por atores estatais e da sociedade civil, tomou-se outro cuidado: o de observar e manter constante o caráter e a edição da conferência, de modo a controlar os efeitos da previsão legal e do aprendizado, respectivamente, sobre a capacidade de influência das conferências de políticas examinadas.

¹⁹Para os partidos integrantes da coalizão governativa ao longo dos 8 anos de governos Lula, ver Pasquarelli (2010).

Quanto ao caráter, as conferências podem ser consultivas ou deliberativas. Conferências consultivas produzem recomendações ao governo, ao passo que encontros deliberativos produzem resoluções vinculantes para o poder público. Disto segue que, diferentemente das primeiras, a capacidade de influência de conferências deliberativas está fortemente relacionada ao caráter vinculativo de suas propostas, assegurado em lei (Silva, 2009). *Uma vez que o objetivo deste trabalho é avaliar tal capacidade, foram escolhidas somente conferências consultivas, cujas recomendações são traduzidas em ações governamentais por razões outras, que não a força da lei.*

Somado ao caráter, a edição da conferência também foi levada em consideração. Posto que as conferências não operam como um “jogo de uma rodada só”, mas são repetidas, com menor ou maior frequência, no espaço e no tempo, estas instâncias permitem aos atores participantes aprender e definir estratégias cada vez mais apuradas e eficientes para influenciar o poder público a incorporar suas recomendações (Lavalle, 2011). Mas não só. A presença de atores com distintas narrativas e discursos em espaços de interação argumentativa permite o confronto, a combinação e mudanças nas preferências, ideias e discursos dos mesmos, o que pode melhorar o entendimento político e técnico entre os participantes (Fischer, 2003). O “aprendizado político” conforma a atuação dos atores, o que, por seu turno, impacta os resultados do processo de políticas.

Disto se supõe que quanto maior a edição da conferência, maiores tendem a ser os efeitos da aprendizagem sobre a participação dos atores estatais e não-estatais e, conseqüentemente, maiores tendem a ser os impactos da experiência/ trajetória sobre a capacidade de influência do encontro, *ceteris paribus*. *Como tal proposição ainda não foi testada empiricamente para o caso das conferências e supondo sua validade para o estudo de caso aqui proposto, optou-se por analisar somente conferências inéditas, cuja primeira edição foi realizada nos governos Lula.*

Escopo: os seis processos de conferências analisados.

Aplicando os critérios adotados em relação ao contexto político, ao caráter e à edição das conferências já realizadas no Brasil, obtivemos seis processos de conferências passíveis de comparação. São eles:

- I. *1ª Conferência de Aquicultura e Pesca (1ª CAP),*
- II. *1ª Conferência de Cidades (1ª Concidades), e*
- III. *1ª Conferência de Meio Ambiente (1ª CMA), realizadas em 2003;*
- IV. *1ª Conferência de Esportes (1ª CE) e*
- V. *1ª Conferência de Políticas para Mulheres (1ª CPM), organizadas em 2004; e*
- VI. *1ª Conferência de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (1ª CPIR), realizada em 2005.*

Todos estes processos (a) consultivos (b) foram realizados de forma inédita no primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006) e foram (c) convocados por ele e (d) organizados por ministérios, chefiados por atores políticos membros de partidos de esquerda, em parceria com atores societais.

A 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CPM e 1ª CPIR foram organizadas por órgãos comandados por políticos, membros do Partido dos Trabalhadores (PT). A Secretaria de Aquicultura e Pesca (doravante SEAP) era liderada por José Fritsch, o Ministério das Cidades (MCidades), por Olívio Dutra, o Ministério do Meio Ambiente (MMA), por Marina Silva, e a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM) e a de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) estavam sob comando de Nilcéia Freire e Matilde Ribeiro. Já a 1ª CE foi realizada pelo Ministério do Esporte (ME), liderado por Agnelo Queiroz, na época, membro do Partido Comunista do Brasil (PC do B).

Variáveis explicativas: dinâmica política e arcabouço institucional legal da política pública e desenho institucional da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.

Em que pese as similaridades das seis conferências supracitadas quanto ao contexto político e ao seu caráter e edição, elas se diferem, expressivamente, em relação ao desenho que assumem e ao arcabouço institucional legal e à dinâmica política da política pública que debatem. Estas variáveis, aqui consideradas explicativas para a capacidade de influência das conferências sobre as respectivas políticas, operam em níveis distintos, mas interligados e fortemente dependentes. As conferências estão inseridas em um processo decisório mais amplo, que envolve múltiplos e variados atores e instituições, hierarquicamente ordenadas e interdependentes entre si. Este

padrão sequencial do processo decisório expressa-se, ademais, no âmbito das próprias conferências, cujos encontros são realizados de forma escalonada do nível subnacional para o nacional, o que os tornam, igualmente, dependentes entre si.

Disto segue que a capacidade de influência das recomendações das conferências sobre os programas das respectivas políticas sofre constrangimentos sequenciais e cumulativos de duas ordens: internos, como resultado do desenho institucional que as conferências assumem, e externos, fruto do arcabouço institucional legal e da dinâmica política da política pública que elas debatem.

O formato institucional das conferências consiste, portanto, o primeiro nível de análise nesta tese. Por hipótese, as regras e procedimentos que definem o processo de conferências conformam o debate e as escolhas dos atores estatais e não estatais que nele participam. O desenho institucional determina quem participa e em que proporção participa, como e em que espaços participa e quais os resultados esperados de tal participação. Dependendo do desenho, as oportunidades de participação e de representação nos processos conferenciais são ampliadas ou limitadas, o debate é mais ou menos inclusivo e as decisões dele resultantes são mais ou menos legítimas e justas. Dito isto, acredita-se que conferências cujas regras favorecem a inclusão política ao assegurar ampla participação e pluralidade de representação dos diversos atores estatais e não estatais envolvidos com a política produzem recomendações mais legítimas e justas, o que, por hipótese, aumenta a chance destas propostas de ser traduzidas em ações governamentais, *ceteris paribus*.

Aprovadas e encaminhadas para as instituições competentes para avaliação e/ou incorporação nos programas das respectivas políticas, as recomendações das conferências passam a sofrer os constrangimentos da dinâmica política e do arcabouço institucional legal da política pública na qual estão inseridas. Neste trabalho, a dinâmica política exprime o tipo de rede de atores e de relações políticas entre os mesmos em cada área de política pública.

Cada política setorial caracteriza-se por um tipo de rede distinto em termos de composição, de função, de estratégias, de regras de conduta e de configuração do poder – natureza das relações e distribuição do poder entre os atores estatais e societais

(Waarden, 1992). Certas políticas setoriais envolvem, sobretudo, atores de mercado, empresários e trabalhadores, agrupados, entre outros, em entidades patronais. Outras abrigam um número significativamente maior de grupos sociais, envolvidos em organizações civis e movimentos sociais. Existem, ademais, algumas políticas cujos atores societais são, exclusivamente, sociais, não englobando nenhum ator de mercado, como é o caso das políticas de gênero e raça.

Nas áreas em que prevalecem os atores de mercado, a configuração política tende a ser mais corporativa, enquanto, nas políticas setoriais em que convivem atores de mercado e sociais ou apenas atores sociais, a configuração tende a ser mais pluralista. A primeira consiste em um sistema de intermediação de interesses, que comporta um número pequeno de atores societais, distribuídos segmentalmente, cujas relações com o Estado ocorrem, predominantemente, de forma cooperativa e visando o consenso (Schmitter, 1974). Por sua vez, a dinâmica pluralista envolve um conjunto amplo e variado de atores societais, espacialmente dispersos, os quais buscam influenciar o processo de políticas, competitiva ou cooperativamente, a partir de acordos negociados e barganhas políticas. Em contextos pluralistas adversariais, particularmente, o governo não apenas é chamado a mediar os diferentes interesses, como também a selecionar, com base nas contingências orçamentárias e na força política dos diversos grupos, as demandas a serem atendidas dentre o diversificado e conflituoso leque de propostas apresentadas pelos atores societais (Waarden, 1992).

Diante destas distintas dinâmicas políticas, supõe-se que conferências de políticas que apresentam uma dinâmica mais próxima da corporativa, cujas relações entre os atores societais ocorre, predominantemente, de forma colaborativa, apresentam chances maiores de influenciar o processo de políticas a partir das recomendações nelas aprovadas, *ceteris paribus*. Por outro lado, conferências de políticas cuja dinâmica política é mais pluralista e conflitiva tendem a apresentar menor capacidade de influência a partir de conferências sobre o processo de políticas, haja vista os maiores custos de mediação, negociação e coordenação dos diferentes interesses nelas apresentados. Dentre estes extremos, encontram-se as conferências de políticas com dinâmicas mais pluralistas e cooperativas. No capítulo 3, os argumentos teóricos que balizam tais hipóteses são apresentados em detalhes de forma a justificá-las.

Somado à variável “dinâmica política”, a dimensão institucional também condiciona o processo de políticas. A ação do Estado não consiste uma simples tradução, no nível político, de pressões externas à sua esfera, mas constitui uma função de diferentes graus de autonomia, centralização, burocratização e diferenciação associados à sua estrutura (Coelho, 1998). Tais regras e procedimentos caracterizam e diferenciam o arcabouço institucional legal das políticas públicas.

Cada política deriva de um processo histórico específico e se assenta sobre um arranjo institucional particular (Lowi, 1964). Tal arcabouço pode ser recente ou antigo e envolver um número menor ou maior de instituições governamentais de uma ou mais esferas da federação. Dependendo da configuração, a capacidade de influência das conferências sobre o processo de políticas sofrerá um número menor ou maior de constrangimentos institucionais.

Uma política setorial mais antiga tende a apresentar uma maior organicidade institucional legal e um conjunto mais amplo, diversificado e melhor estruturado de ações que a compõem. Tal complexidade tende a impor constrangimentos mais expressivos à formulação de novas e/ou à alteração de velhas ações, haja vista os altos custos institucionais e políticos de realização das mesmas (Baumgartner e Jones, 1993). Daí supor que quanto mais antiga a política, mais institucionalizada ela tende a ser e, por conseguinte, menor tende a ser a capacidade das conferências de influenciá-la.

Para fins de comparação, este trabalho classifica o grau de institucionalização a partir do marco político da redemocratização. A promulgação da Nova Constituição Democrática em 1988 mudou a lógica do processo de políticas no Brasil. De centralizado, este se tornou gradualmente descentralizado. As diversas competências até então exclusivas do governo federal foram atribuídas, ademais, aos governos municipais e/ou estaduais e ao mercado e à sociedade civil, compartilhadamente (Arretche, 1999, 2002; Bresser-Pereira, 1999).

Mediante esse giro, a política pública foi considerada altamente institucionalizada – alto grau de institucionalização – quando incorporada à agenda nacional até 1985, em um período de expansão da máquina administrativa federal pela centralização do processo de políticas no governo central e pela ampliação das atribuições do Estado enquanto

produtor de bens e prestador de serviços públicos. Por seu turno, as políticas incluídas pós-redemocratização, a partir de uma lógica oposta de descentralização e compartilhamento de competências, foram consideradas menos institucionalizadas – baixo grau de institucionalização, posto que, além de recentes, elas exigem um arcabouço institucional menos complexo e extenso na esfera nacional.

Além de variar quanto à complexidade institucional, as políticas apresentam arranjos legais distintos, notadamente, no que diz respeito à distribuição de competências entre entes da federação – grau de descentralização – e instituições governamentais de uma mesma esfera da Federação – grau de transversalidade²⁰. Certas políticas são elaboradas e geridas por mais de uma instituição pública federal e por ministérios, secretarias estaduais e/ou municipais concomitantemente. Outras, por sua vez, competem a somente uma instituição na esfera federal e/ou subnacional. Entre estas, encontram-se as políticas setoriais cujas competências são mais ou menos compartilhadas entre órgãos de uma única ou de todas as esferas federativas (Faria e Sanchez, 2011; Yannoulas e Soares, 2009).

Um processo de políticas mais descentralizado e transversal, o qual envolve um grande número de instituições com rotinas administrativas, recursos orçamentários e corpo político e administrativo díspares, tende a ser mais custoso politicamente. A diversidade de instituições envolvidas aumenta os custos de coordenação do processo e dispersa o poder de influência de cada instituição dele participante nos resultados do mesmo (Currello et. al., 2011; Yannoulas e Soares, 2009). Disto segue que conferências que tratam de políticas com maior grau de descentralização e de transversalidade, em outras palavras, com maior número de *veto players* atuando no processo da política, tendem a apresentar menores chances de influenciar as respectivas políticas, *ceteris paribus*, comparativamente aos encontros sobre políticas menos descentralizadas. No capítulo 3,

²⁰Não há, no campo de análise das políticas públicas e da administração pública, uma concepção única e consensual de transversalidade (Bonzo, 2007). Alguns autores entendem a transversalidade como a articulação entre órgãos públicos, organizações da sociedade civil e instituições de mercado da mesma ou de diferentes localidades (Currello et. al., 2011). Outros denominam tal compartilhamento “intersetorialidade” e entendem a transversalidade como a articulação entre instituições públicas de um mesmo nível governamental na gestão de determinada política (Bronzo, 2007; Faria e Sanchez, 2011; Yannoulas e Soares, 2009). Este trabalho se alinha a este último grupo de autores e compreende transversalidade como o compartilhamento de atribuições entre diversos órgãos governamentais de uma mesma esfera da federação. A intersetorialidade enquanto articulação entre estado, sociedade civil e mercado não é aqui examinada.

os argumentos relativos aos efeitos do arcabouço institucional legal sobre a capacidade de influência das conferências no processo de políticas são desenvolvidos com vistas a sustentar as hipóteses supracitadas.

Em que pese os constrangimentos trazidos pelo desenho institucional das conferências e pelo arcabouço institucional legal das políticas públicas nelas debatidas, tal como os teóricos de grupos, das redes, Kingdon (1984) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993), este trabalho atribui maior peso explicativo à dinâmica política da política setorial examinada. Uma vez que o foco desta tese recai sobre o processo de tradução de recomendações aprovadas em conferências nos programas das respectivas políticas, as variáveis que impactam diretamente esse processo, a saber, a dinâmica política e o arranjo institucional legal, apresentam maior peso explicativo e, dentre as duas, acredita-se, a primeira gera os maiores impactos.

As instituições políticas e participativas são constituídas e compostas pelos atores estatais e/ou societais. Deste modo e sem negar os efeitos conformadores das regras e procedimentos sobre o comportamento e as decisões dos atores, acredita-se que os atores estatais e/ou societais, se interessados, podem superar os obstáculos institucionais intrínsecos ao processo de políticas a partir de suas relações e interações e, assim, alcançar os resultados almejados. Tal manobra pode envolver, dentre outros, a mudança de regras e procedimentos, e a edição de novo ato normativo e/ou a revogação de norma existente, mas indesejada.

A Figura 1 apresenta, sinteticamente, o modelo sequencial proposto neste trabalho para avaliar e explicar a capacidade de influência de conferências de políticas públicas sobre as políticas nelas debatidas. Como salientado, acredita-se que esta capacidade é constrangida, num primeiro momento, pelo desenho institucional da conferência e, num segundo, pelo arcabouço institucional legal e pela dinâmica política, esta última com maior peso, da política pública nela debatida. O desenho impacta diretamente o resultado das conferências, isto é, o caderno de recomendações nela aprovado, enquanto o arranjo institucional e a dinâmica política promovem ou dificultam a tradução das recomendações nele contidas em ações governamentais nos momentos seguintes. Da combinação entre essas três variáveis, atuando em dois níveis sequenciais e complementares, resulta a capacidade de influência da conferência sobre a respectiva

política pública.

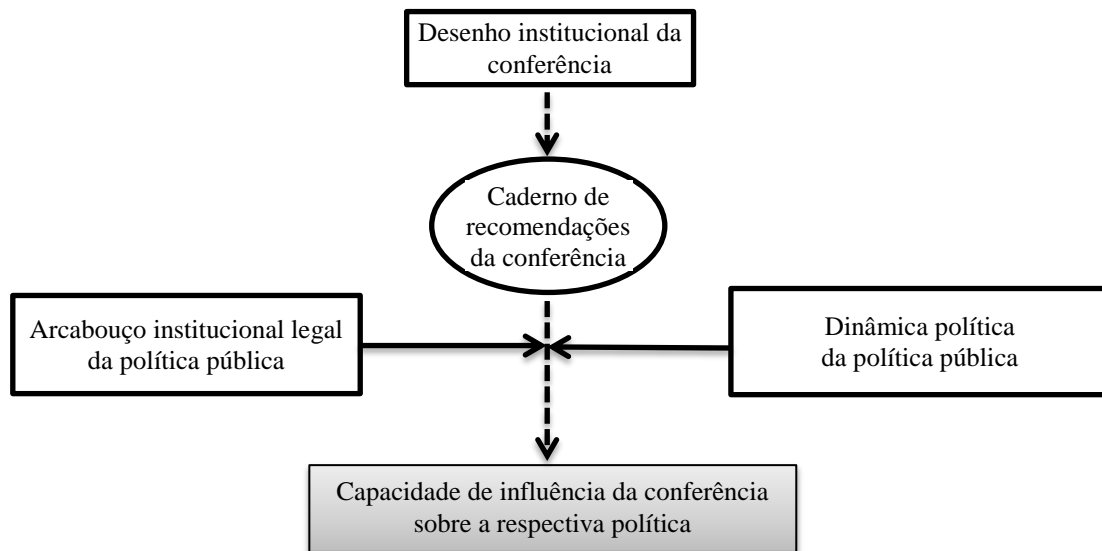


FIGURA 1 – Modelo Analítico
Fonte: Formulação própria.

No próximo capítulo, voltamos a atenção para o primeiro nível da análise e examinamos os efeitos esperados do desenho institucional das conferências sobre sua capacidade de influenciar as respectivas políticas públicas. Para tanto, mapeamos as contribuições teóricas a respeito do potencial democrático das experiências participativas e apontamos para o potencial das conferências de promover, particularmente, inclusão política. Ao final, descrevemos os objetivos, dinâmicas e resultados da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR e elencamos as hipóteses quanto ao impacto do desenho sobre a capacidade das mesmas de influenciar as respectivas políticas nacionais.

CAPÍTULO 2: DAS VARIÁVEIS: DESENHO INSTITUCIONAL E CAPACIDADE INCLUSIVA DA 1ª CAP, 1ª CONCIDADES, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM E 1ª CPIR.

Há quase oito décadas (1937-2013), foi instituído, por ato normativo do então Presidente Getúlio Vargas, o primeiro arranjo participativo do Brasil. Embora criadas sem tais pretensões, as conferências tornaram-se importantes espaços de interlocução entre governo e sociedade civil na política de saúde na década de 70 e num amplo e diversificado conjunto de políticas setoriais, tais como a política de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, e as políticas para mulheres e de promoção de igualdade racial a partir da redemocratização do país em 1985.

As conferências constituem espaços integrados de participação, deliberação e representação, que agregam atores estatais e sociais em diferentes esferas da federação, com o objetivo de discutir e tomar decisões em relação a diferentes políticas públicas (Petinelli, Lins, Faria, 2011; Petinelli, Faria, Lins, Lobão e Cardoso, 2012). De 1941 a 2013, foram realizadas 144 conferências em mais de 40 áreas de políticas. Destas, 34 aconteceram até 2002 e debateram cinco temas distintos, a saber, Saúde, Assistência Social, Direitos Humanos, Direitos da Criança e do Adolescente e Segurança Alimentar e Nutricional. Outras 31 foram organizadas pelo governo Dilma entre 2011 e 2013 e as demais 72 conferências aconteceram nos governos Lula (2003-2010) e discutiram, de forma inédita, 35 políticas distintas. Em suas diversas etapas presenciais e/ou virtuais, estes processos envolveram mais de sete milhões de pessoas em todo o país (Brasil, 2013a).

A proliferação e a diversificação temática das conferências geraram grande variação no desenho institucional destes espaços. Tanto o tipo de convocação e os objetivos quanto a dinâmica representativa e participativa destes processos ganharam contornos próprios e particulares de acordo com a política tratada nos mesmos. Hoje, as conferências podem ser convocadas pelo Presidente da República por meio de decreto presidencial, por ministros a partir de portaria ministerial, por conselhos gestores por meio de resoluções ou por comissões legislativas (Petinelli, 2011; 2013). Estes encontros podem ter como objetivo, entre outros, propor diretrizes de políticas, promover maior participação política de grupos minoritários e historicamente excluídos, difundir ideias e

firmar compromissos e/ou avaliar os programas e ações governamentais implementados até o momento do encontro (Souza, 2012).

Estes objetivos têm sido discutidos em processos ora mais ora menos descentralizados, que abrangem desde encontros locais, distritais, virtuais e/ou municipais, passando por etapas estaduais e/ou regionais, até o encontro nacional, único comum a todos os processos de conferência. Nestes encontros, os representantes estatais e não-estatais participam em proporções variadas, mais ou menos equilibradas. Somado a isto, as regras definidas para cada processo de conferências pode privilegiar um ou outro segmento ou distribuir igualmente o número de delegados entre eles (Petinelli, 2011). Algumas conferências asseguram ainda cotas de representação para determinados grupos sociais historicamente excluídos dos processos de tomada de decisão pública no país, tais como as mulheres e os grupos étnico-raciais (Brasil, 2013g).

Estes delegados, convidados, selecionados ou indicados, têm participado dos processos de conferências, notadamente, por meio de palestras, grupos de trabalho (GTs) e/ou plenárias (*ibid*, 2013). Da discussão e tomada de decisão nestes momentos, têm resultado ou um relatório ou uma ata do processo ou um caderno final de propostas. O primeiro consiste em uma descrição, formulada por uma comissão de relatoria, composta por atores governamentais e/ou societais, cujo objetivo é registrar o ocorrido e tornar pública a discussão e os resultados da conferência para a população em geral. Por seu turno, o caderno de recomendações reúne todas as diretrizes aprovadas pelos delegados ao longo do processo de conferências a ser encaminhadas para as instituições competentes para avaliação e tradução em políticas públicas (Petinelli, 2011).

O caderno de propostas pode apresentar cunho recomendativo ou vinculativo para o Estado de acordo com o caráter da conferência. Conferências consultivas produzem recomendações que podem ou não ser traduzidas em ações pelos órgãos governamentais competentes, enquanto encontros deliberativos geram decisões vinculantes para as instituições competentes que devem ser incorporadas de certa forma e medida nos anos subsequentes ao das conferências.

Os variados contornos institucionais assumidos pelas conferências têm gerado encontros ora mais ora menos inclusivos. As regras que definem as etapas, os espaços de

participação e o funcionamento do debate na conferência, assim como o método de seleção e a composição de participantes na mesma podem tanto assegurar como restringir a publicidade, a pluralidade e a interação argumentativa nestes espaços, gerando maior ou menor inclusão política e alta ou baixa qualidade do discurso e das decisões tomadas (Almeida, 2013; Avritzer, 2013; Cunha, 2013; Faria e Lins, 2013; Ramos, 2013).

Teoricamente, instituições mais inclusivas produzem decisões mais legítimas. A inclusão de múltiplas vozes nos processos de discussão e tomada de decisão pública tende a gerar escolhas mais democráticas e mais representativas, à medida que são baseadas nas diversas visões apresentadas discursivamente ao longo dos processos decisórios. Mais alinhadas aos reais interesses dos atores sociais, estas decisões ganham em legitimidade e, como decorrência, podem apresentar chances maiores de ser incorporadas pelo governo, comparativamente às demais.

Este trabalho testa esta hipótese ao confrontar desenhos institucionais distintos com dados empíricos acerca da capacidade de influência das recomendações das conferências sobre os programas das respectivas políticas. Na próxima seção, as principais investigações a respeito do impacto do desenho sobre o potencial democrático de experiências participativas, tais como as conferências, são apresentadas. Em seguida, mapeamos as análises voltadas especificamente para examinar os efeitos da dinâmica participativa, representativa e deliberativa das conferências sobre o grau de inclusão política e a qualidade deliberativa das mesmas. A partir destas constatações, apresentamos as hipóteses deste trabalho quanto ao impacto esperado do desenho institucional sobre a capacidade das conferências de influenciar as respectivas políticas.

Na terceira e última seção, descrevemos o desenho institucional da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR no que se refere, particularmente, à dinâmica participativa e representativa das mesmas a fim de apontar para o grau de inclusão política destes espaços e para os efeitos do desenho sobre a capacidade das mesmas de influenciar as respectivas políticas.

2.1. Os efeitos do desenho institucional sobre o potencial democrático das experiências participativas: algumas constatações.

Os efeitos das regras e procedimentos institucionais sobre o comportamento e as decisões públicas dos atores políticos e sociais têm constituído objeto de preocupação de cientistas políticos há mais de um século, como visto no capítulo 1. Não consiste nenhuma novidade, portanto, avaliar e explicar o funcionamento do sistema político como um todo e de suas instituições políticas, tais como os parlamentos, os partidos e o poder judiciário, a partir de legislações das mais variadas espécies. A originalidade repousa, na verdade, na aplicação desta abordagem às inovações democráticas, às instituições e canais participativos, cuja origem não se encontra no processo de autorização da representação nem, necessariamente, em atos normativos, como as instituições políticas. Não obstante, tal como as primeiras, as experiências participativas conformam comportamentos e expectativas de atores políticos e sociais, o que, por sua vez, impacta os resultados dos processos políticos (Avritzer, 2008).

A mobilização pioneira da interpretação institucionalista para analisar os efeitos democráticos das inovações participativas foi realizada pela vertente da Democracia Deliberativa Empoderada (DDE), considerada um braço da teoria deliberativa (Baiocchi, 2001). Liderada por Fung e Wright (2003), a DDE defende que o desenho institucional constitui a principal ferramenta para aproximar as instituições do ideal deliberativo²¹. As regras e procedimentos que pautam as atitudes e as escolhas dos indivíduos podem ser delineados de tal forma a garantir ampla participação e inclusão política e legitimidade, justiça e eficiência das decisões tomadas. Uma vez que o desenho define quem participa e em que proporção, como e onde participa e quais os resultados esperados de tal participação, ele pode tanto promover quanto dificultar a apresentação de razões e o debate de alternativas pelos partícipes do processo, levando-

²¹ O modelo deliberativo ideal caracteriza-se: (a) pela argumentação, isto é, pelo intercâmbio regulado de informações e de razões entre as partes que introduzem e examinam criticamente as propostas; (b) pela publicidade e inclusividade, de modo a garantir chances iguais de participação a todos aqueles que são afetados por tais decisões; (c) pela ausência de coerção externa e interna, o que assegura liberdade de expressão aos indivíduos; (d) por acordos racionalmente motivados e alcançados que levem em conta a decisão da maioria dos indivíduos; (e) pela regulação dos assuntos sujeitos à deliberação, com vistas a garantir a discussão de todos os tópicos de interesse dos participantes; e (f) pela extensão das deliberações políticas à interpretação de necessidades e à transformação de preferências e enfoques pré-políticos dos indivíduos (Faria, 2000).

se em consideração o argumento apresentado pelos outros ao longo da interação discursiva.

Sob a ótica da DDE, um arranjo institucional é tanto mais deliberativo quanto mais público, plural e inclusivo ele é; quanto mais reguladas e mais livres de coerção externa e de manipulação por grupos com maior poder político e econômico são as discussões nele desenroladas; e quanto mais racionalmente motivadas, reinterpretadas e representativas são as decisões nele tomadas. Quando, porém, o desenho é fechado, elitista e/ou excludente e, nele, o debate é pouco ou não é regulado e/ou é manipulado e as decisões tomadas não passam por um processo de troca argumentativa razoável, a inclusão política e a deliberação pública não são garantidas e, por conseguinte, o processo gera decisões menos legítimas e justas (Fung e Wright, 2003).

Somado a isto, a sobrerepresentação e/ou a exclusão de determinadas vozes, seja pelas regras relativas à participação, à representação ou ao processo deliberativo, implica, respectivamente, a sobrerepresentação e/ou a exclusão de certas narrativas dos espaços participativos. Uma vez que os discursos impactam os interesses e as ideais dos indivíduos (Hajer, 1995; Fischer, 2003), o privilegiamento e/ou a consideração de apenas alguns dos sistemas discursivos em disputa geram escolhas relativamente menos representativas e, portanto, menos legítimas e justas.

A possibilidade de tais resultados exige, assim, uma atenção especial na definição e na coordenação da participação, da representação e da deliberação nas experiências democráticas. Embora participação e deliberação sejam atividades que têm como objetivo melhorar a qualidade da vida pública pela discussão, inclusão e publicidade, elas constituem ações contraditórias, porém, não excludentes (Petinelli, Lins, Faria, 2011). A participação pressupõe um envolvimento direto, amplo e sustentado dos cidadãos nas questões públicas. Como tal, ela se preocupa mais com a publicidade e inclusão enquanto condição para a efetividade e a legitimidade da política do que com a qualidade das razões apresentadas para justificar as preferências dos atores nelas envolvidos (Papadopoulos e Warren, 2007 *apud* Petinelli, Lins e Faria, 2011).

Por sua vez, a deliberação opera, mais eficientemente, em pequenas escalas e à custa do insulamento do público geral (Cohen e Fung, 2004 *apud* Petinelli, Lins e Faria, 2011).

Como decorrência, a qualidade da discussão ganha centralidade no que se refere, notadamente, à dimensão argumentativa do debate e a publicidade e ampla participação perdem espaço para a representação. A inclusão se limita a uma amostra representativa da população, dada a necessidade de restringir o debate a um pequeno grupo de atores para que os resultados do mesmo sejam legítimos e justos (Ramos, 2013).

Para dar conta desta tensão, autores como Fung (2004), Hendrix (2006), Mansbridge (1999; 2007; 2009) e Goodin (2005) apostam em políticas que envolvam tanto a dimensão participativa, como a deliberativa. Por um lado, estes autores estão preocupados em compatibilizar estas formas de ação de modo a superar as contradições a elas inerentes. Por outro, eles buscam localizar a deliberação em um processo decisório mais amplo que pode envolver tanto publicidade e ampla participação direta dos cidadãos, próprios à participação, quanto seleção e restrição da participação, próprios à deliberação.

Fung (2004) examinou essa tensão e seus resultados em termos de qualidade da participação e da deliberação, *accountability*, efetividade enquanto influência nas ações públicas, entre outros, a partir de cinco experiências participativas com desenhos institucionais particulares, a saber, a Enquete Deliberativa, o Encontro do Cidadão da America Speaks, o Plano de Saúde do Oregon, o Policiamento Comunitário de Chicago e o Orçamento Participativo de Porto Alegre.

O autor diferenciou estas inovações em quatro desenhos, cada qual com objetivos e desdobramentos distintos. O primeiro, denominado fórum educativo, seria destinado a formular, articular e refinar as opiniões dos cidadãos quanto a certas questões públicas, a partir de conversas face-a-face entre os participantes, escolhidos por amostra numa população. Tal interação possibilitaria a formação de uma opinião pública mais razoável e informada, o que, por sua vez, produziria decisões mais representativas dos cidadãos e mais legítimas para os atores políticos.

Estes resultados foram observados nas enquetes deliberativas de Fishkin, uma forma de consulta pública, baseada na discussão presencial de informações detalhadas sobre determinado assunto público e na arguição dos atores políticos envolvidos com o mesmo (Fishkin, 1995). A opção por um método de seleção amostral garantiu

pluralidade, uma vez que os participantes eram representativos em relação a sua população. Do mesmo modo, a disponibilização de informações sobre o tema em tela qualificou o debate, favorecendo a deliberação. Tal como delineado, o desenho das enquetes deliberativas promoveram maior participação e deliberação de qualidade, embora sem gerar *accountability* e/ou efetividade, em grande medida, por não consistir objetivos deste arranjo (Fung, 2004).

Um segundo tipo de desenho seria o conselho consultivo participativo, no qual não apenas as opiniões dos participantes seriam aperfeiçoadas a partir do discurso, mas também as decisões tomadas pelos representantes políticos responderiam, em alguma medida, aos interesses apresentados. Nos Estados Unidos, as Resoluções de Saúde do Oregon da década de 1990 e os Encontros do Cidadão em Washington assumiram tal formato. As Resoluções de Saúde consistiram em uma série de 46 encontros comunitários, abertos ao público em geral e com a presença de representantes governamentais, cuja finalidade era discutir prioridades da política de saúde estadual. Por sua vez, os Encontros do Cidadão em Washington foram assembleias públicas entre cidadãos e representantes governamentais com o propósito de deliberar sobre o Plano Estratégico Municipal. Em comum, estas experiências produziram propostas para balizar as decisões dos atores políticos competentes no momento seguinte.

O desenho aberto destas duas experiências assegurou alta qualidade na participação e na deliberação. A extensão e diversidade da participação ampliou o leque de opiniões e demandas debatidas, o que, por sua vez, enriqueceu o processo deliberativo desenrolado nestes arranjos. Somado a isto, a disponibilização dos planos governamentais como subsídio para a discussão em Oregon e em Washington orientou o debate, favorecendo a qualidade da deliberação e, por conseguinte, a legitimidade das propostas sugeridas pelos cidadãos participantes (*op. cit.*, 2005).

O terceiro tipo de desenho identificado por Fung (2004) consiste na resolução participativa de problemas sociais, cuja complexidade desafia, inclusive, a capacidade de especialistas no assunto. Este desenho baseia-se na participação direta dos cidadãos no estabelecimento de prioridades e de estratégias para lidar com os problemas sob consideração e na revisão das ações desempenhadas pelos atores estatais a respeito do mesmo. Esta atuação, por sua vez, pressupõe um relacionamento mais próximo entre os

atores estatais e societais e um diálogo constante e contínuo entre os mesmos, no sentido de lograr sucesso com a política.

Um exemplo deste tipo de arranjo consistiu na experiência de Policiamento Comunitário em Chicago, Estados Unidos, nos anos 90. Este programa compreendeu um grande número de encontros comunitários distritais, com a participação de oficiais da polícia e moradores destas localidades, com o objetivo de discutir e traçar prioridades e estratégias para aprimorar a segurança pública dos diversos bairros daquela cidade. O desenho aberto, iterativo e voltado para o trabalho conjunto e cooperativo entre cidadãos e policiais garantiu alta qualidade na participação, expressada pelo alto engajamento cívico dos cidadãos nas reuniões, e incrementou a *accountability* ao criar mecanismos de monitoramento das ações da polícia de Chicado pelos cidadãos.

Ao lado do modelo de fórum educativo, de conselho consultivo participativo e de resolução participativa de problemas, encontra-se um quarto tipo de desenho: o da governança democrática participativa. Este visa não apenas possibilitar o debate, mas também atribuir poder decisório aos cidadãos na determinação da agenda de políticas. Para tanto, as regras e procedimentos definidos favorecem a ampla participação política direta, mobilizada e deliberativa dos cidadãos, o que tende a promover maior inclusão política e maior equidade das decisões públicas.

Um bom exemplo deste tipo de desenho consiste o Orçamento Participativo (OP). Seu desenho de baixo para cima (*bottom-up*) se caracteriza pela livre entrada e participação de qualquer cidadão no processo de discussão e tomada de decisão acerca de uma parcela do orçamento público local e da forma de alocação do mesmo. Nele, os cidadãos apresentam autonomia para definir as regras dos processos decisórios e autoridade para decidir sobre a distribuição e destinação dos recursos orçamentários sob discussão (Avritzer, 2008, 2009).

Como tal, este desenho apresenta grande potencial democrático. Ao envolver diversas etapas descentralizadas e ser aberto à participação de qualquer cidadão, o desenho de governança democrática assegura publicidade e pode proporcionar pluralidade e inclusão política, dependendo do método de mobilização dos cidadãos (Abbers, 2001; Baiocchi, 2001; Fung, 2004). Somado a isto, a iteração dos debates e a disponibilidade

de informações para subsidiá-los tende a favorecer a qualidade da deliberação neste arranjo (Fung, 2004). Como desdobramento da alta qualidade da participação e da deliberação, os desenhos de governança democrática tendem a ser efetivos (Avritzer, 2008, 2009; Fung, 2004) e a incrementar a *accountability* social (Fung, 2004).

Além dos quatro tipos de desenho identificados por Fung (2004), a experiência democrática do Brasil contribuiu com outros três tipos particulares de desenhos participativos: o PDM, os Conselhos Gestores de Política e as Conferências de Políticas Públicas. Em comum com as outras inovações democráticas, estas instituições combinam, em menor ou maior medida, participação e deliberação com vistas a assegurar resultados inclusivos, legítimos e justos.

O PDM consiste uma ferramenta legal de ratificação pública, pela qual os atores da sociedade civil são chamados a referendar a proposta de ordenamento do território municipal apresentada pelo governo e pelos legisladores em audiências e assembléias públicas. A participação social neste caso é apenas ratificadora, não substituindo o processo de deliberação e de tomada de decisão pelos atores políticos posteriormente (Avritzer, 2008, 2009).

O potencial democrático do desenho de ratificação dos PDMs repousa, portanto, na publicidade destes espaços e possível pluralidade e inclusão política por ele gerada. Este desenho não promove, necessariamente, deliberação, *accountability*, efetividade, entre outros atributos democráticos. Neles, a participação se dá por meio de depoimentos e não há espaço para a argumentação por parte dos atores envolvidos em tais processos. Ademais, os atores não-estatais não apresentam poder decisório e a tomada de decisão por parte dos mesmos acontece somente pela ratificação das propostas formuladas pelo Estado. Como decorrência, os resultados alcançados não necessariamente expressam, em alguma medida, as opiniões e vontade dos atores societais em relação à política urbana (Avritzer, 2008, 2009; Boschi, 1999).

Por sua vez, os conselhos são instâncias permanentes de participação de representantes governamentais e da sociedade civil, nas quais estes atores discutem e tomam decisões conjuntamente sobre diretrizes e propostas para determinada área de política pública. Seu desenho de partilha de poder apresenta significativo potencial democrático,

sobretudo no que se refere à efetividade deliberativa. Ao assegurar processos decisórios argumentativos, regulados, livres de coerção interna e externa e abrangentes tematicamente, estes desenhos promovem a deliberação pública, o que, por sua vez, tende a produzir decisões mais legítimas, justas e democráticas em relação aos interesses representados (Cunha, 2009, 2010).

Por outro lado, ao se basear na representação, este arranjo restringe a participação dos cidadãos a um número pequeno de representantes. A baixa publicidade pode ser acompanhada, ademais, por regras que não necessariamente garantam pluralidade e inclusão dos diversos grupos envolvidos com a política. Ao privilegiar um ou outro segmento – Estado ou sociedade civil – e uma ou mais categorias dentro de cada segmento – ONGs, movimentos sociais, atores de mercado, entre outros, sem a finalidade de promover igualdade política, o desenho de partilha de poder não promove pluralidade e inclusão política, o que envia os resultados dos processos deliberativos nesses arranjos (Coelho, 2004, 2007; Faria e Ribeiro, 2010; Schevisbiski, 2007).

Dentre as experiências democráticas mencionadas, as conferências apresentam o desenho que, pelo menos teoricamente, apresenta o maior potencial para superar as contradições entre participação, representação e deliberação e melhor compatibiliza estas formas de ação. O processo de conferências integra participação, representação e deliberação em diversas etapas e espaços sequenciais e interdependentes. Como tal, elas mesclam o desenho de baixo para cima dos OPs com a estrutura de partilha de poder dos conselhos de políticas e, por conseguinte, apresentam potencial para aprofundar a democracia tanto a partir de sua dinâmica participativa, tal como os OPs, quanto pela qualidade deliberativa ao influenciar e/ou monitorar, em alguma medida, as decisões estatais tomadas em seguida, tal qual observado para os conselhos gestores. Na próxima seção, o desenho das conferências assim como os efeitos do mesmo sobre o potencial democrático destas instituições participativas são apresentados e discutidos.

2.2. As conferências de políticas públicas: desenho institucional e potencial democrático.

As Conferências de Políticas Públicas são convocadas por ato normativo do Presidente da República, de ministros ou de Conselhos Gestores, no qual se delimita a temática e se delega o dever de organizá-las aos respectivos ministérios e/ou conselhos. Ao regulamentá-las, a entidade competente detalha os objetivos e estabelece as comissões organizadoras, os cronogramas e a dinâmica participativa e representativa do processo como um todo (Petinelli, Lins, Faria, 2011). Dependendo da configuração institucional, o processo conferencial se aproxima ou se afasta do modelo deliberativo ideal.

2.2.1. Objetivos e caráter das conferências:

As conferências têm sido convocadas, notadamente, com quatro objetivos distintos, embora complementares: o objetivo de propor diretrizes de políticas, o de promover maior participação política de grupos minoritários e historicamente excluídos, o de difundir ideias e firmar compromissos – denominado agendamento, e o objetivo de avaliar os programas e ações governamentais implementados até o momento do encontro (Souza, 2012). Dentre eles, o objetivo de proposição tem sido o mais recorrente, seguido pelo objetivo de avaliação e de agendamento. O objetivo de promover participação, por sua vez, tem sido o menos difundido entre as conferências no país (Brasil, 2013g).

Somado a isto, as conferências têm apresentado caráter distinto, ora consultivo ora deliberativo. Os encontros consultivos produzem recomendações para o governo, as quais podem ou não ser traduzidas em ações pelos órgãos competentes. As propostas das conferências deliberativas, por outro lado, são vinculantes para as instituições competentes, devendo ser incorporadas de certa forma e em alguma medida pela mesma posteriormente.

Em números, as conferências consultivas ultrapassam em muito os encontros deliberativos, correspondendo a cerca de 70% do total de processos. A maior parcela de conferências deliberativas tem tratado da política de saúde, assistência social e direitos

da criança e do adolescente, cujo caráter deliberativo é assegurado por lei. O restante têm discutido, sobretudo, políticas de promoção de direitos, tais como a de direitos humanos e a de direitos da pessoa com deficiência (Brasil, 2013g).

2.2.2. Dinâmica Participativa das conferências: extensão e espaços de participação.

Além de apresentarem objetivos e caráter distintos, as conferências também se diferenciam em relação à extensão e aos espaços de participação. A extensão da participação está relacionada ao número de etapas que o processo como um todo compreende, de modo que quanto maior a extensão, maior o número de cidadãos potencialmente envolvidos nos encontros. Os espaços de participação, por sua vez, dizem respeito aos variados momentos de interação, debate e tomada de decisão disponibilizados aos participantes ao longo do processo conferencial. Quanto mais espaços de participação as conferências proporcionam, mais abrangentes e qualificadas tendem a ser as discussões e decisões nelas tomadas, *ceteris paribus*.

Alguns sistemas de conferências são mais descentralizados, compreendendo encontros pré-locais, distritais, virtuais e/ou municipais, enquanto outros são mais centralizados, envolvendo somente etapas estaduais e regionais, para além do encontro nacional, comum a todos os processos de conferência. Segundo pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a maioria significativa das conferências tem comportado, pelo menos, encontros municipais, estaduais e nacionais. Encontros pré-locais, distritais e virtuais anteriores à etapa municipal são mais difíceis de ser observados (Brasil, 2013g).

Como decorrência deste escalonamento, as conferências têm envolvido um conjunto ora mais ora menos amplo e heterogêneo de atores estatais e não-estatais, que vão desde representantes governamentais e legisladores, passando por atores vinculados a organizações da sociedade civil e do mercado, até cidadãos individuais interessados em determinada política. Estes atores têm participado, com direito de voz – delegados, convidados e ouvintes – e/ou de voto – somente delegados, em espaços diversos de discussão e de tomada de decisão.

De modo geral, a participação de delegados, convidados e ouvintes tem ocorrido por meio de palestras, grupos de trabalho (GTs) e/ou plenárias (Brasil, 2013g). As palestras consistem espaços de aprendizado, troca de informação e discussão, nos quais especialistas em determinado assunto tratado na conferência expõem-no para os participantes no intuito de facilitar o entendimento do tema pelos mesmos e de proporcionar subsídios para a proposição de diretrizes e a tomada de decisão nos GTs e na plenária final. Estas exposições são normalmente realizadas no(s) primeiro(s) dia(s) do encontro e são seguidas por momentos de perguntas, respostas e comentários dos participantes (Petinelli, 2011).

Os GTs, por sua vez, constituem espaços de discussão e de tomada de decisão, nos quais os participantes discutem um ou todos os temas tratados na conferência. Nestes espaços, o processo discursivo e decisório pode ser livre ou baseado em um documento-base, composto por propostas de políticas formuladas pelas instituições organizadoras do encontro. Quando livre, os delegados podem propor diretrizes sobre determinado assunto livremente, a partir de suas próprias idéias, experiências e interesses. Quando, porém, baseado em um texto-base de discussão, o debate torna-se mais restrito e direcionado. Neste caso, os delegados devem discutir e decidir sobre as propostas contidas no documento-base e, quando permitido, eles podem propor novas diretrizes sobre o tema em debate. Nestes espaços, tanto as sugestões governamentais como as propostas inéditas dos delegados participantes, quando permitidas, devem ser apreciadas, podendo ser aprovadas integralmente, parcialmente ou totalmente rejeitadas por um número certo de delegados, definido ou não no regimento interno²² (*ibid*, 2011).

As propostas aprovadas nos GTs são, geralmente, reunidas em um único documento para serem votadas na plenária final. A plenária final consiste no último momento da conferência nas diferentes etapas do processo e é um espaço, sobretudo, de tomada de decisão. Nela, as diretrizes não podem ser modificadas, apenas aprovadas na íntegra ou com as alterações propostas nos GTs, ou rejeitadas completamente. Novas propostas e/ou alterações em propostas não são aceitas nestes espaços; embora, em certos encontros, as propostas possam ser defendidas, em geral, por um ou mais delegados a favor e um ou mais contra antes de passar pelo escrutínio da plenária.

²² O número de delegados e de GTs requerido para aprovação, alteração e rejeição de propostas varia por conferência de política pública.

Da plenária final, resulta ou um caderno final de recomendações ou um relatório ou ata do processo. O primeiro reúne todas as propostas aprovadas pelos delegados ao longo do processo de conferências a serem encaminhadas para as instituições competentes para avaliação e tradução em políticas públicas. O relatório ou ata final, por seu turno, consiste uma descrição do processo, formulada por atores governamentais, cujo objetivo é, por um lado, registrar o ocorrido e, por outro, tornar pública a discussão e os resultados da conferência para a população como um todo (Petinelli, 2011).

De modo geral, a maior parcela das conferências tem produzido um caderno final de recomendações, com propostas de ações governamentais para a política nelas debatidas (Petinelli, 2011). No entanto, a influência real destas recomendações sobre as decisões tomadas pelos atores estatais tem sido pouco avaliada e o conhecimento existente se limita aos impactos das mesmas sobre os atos normativos do Poder Executivo Federal e do Legislativo Nacional (Pogrebinschi, 2013; Pogrebinschi e Santos, 2011).

2.2.3. Dinâmica Representativa das conferências: método de seleção e composição dos delegados.

O amplo e diversificado conjunto de atores estatais e não estatais que tem participado dos processos conferenciais tem sido selecionado a partir de regras e procedimentos diversos e em proporção distinta de acordo com o segmento e a categoria que representam. De forma geral, estes atores têm participado livremente na etapa inicial e, nela, têm apresentado direito de voz e voto nos espaços de discussão e tomada de decisão e igual oportunidade para se candidatar a delegado da etapa seguinte (Brasil, 2013g; Petinelli, 2013).

Nas etapas posteriores, por outro lado, os delegados têm sido escolhidos por maioria simples dos participantes e/ou por indicação da categoria ou grupo à qual representa. A escolha por meio de eleição tem consistido o método mais difundido para selecionar representantes da sociedade civil, enquanto a indicação tem sido a opção preferida para escolha de representantes estatais.

Ambos os métodos de seleção têm sido baseados, notadamente, em dois critérios de proporcionalidade²³: o de tamanho populacional e/ou o de número de participantes na etapa anterior, de tal forma que quanto maior é a população de determinado município ou estado e/ou é o número de participantes na etapa anterior, maior é o número de delegados selecionados por localidade e por segmento para participar da etapa subsequente (Petinelli, 2013).

Além de variar por método de seleção, as conferências também se diferem quanto à composição dos participantes, delegados, convidados e/ou ouvintes, por segmento e por categoria. O desenho pode favorecer representantes estatais ou não-estatais, em proporções variadas, ou distribuir paritariamente a representação entre estas duas categorias. De modo geral, a proporção de delegados societais tem superado, em boa medida, a proporção de delegados governamentais nos diversos processos de conferências. Pelo menos no período entre 2003 e 2011, houve uma clara tendência no sentido de priorizar a participação da sociedade nestes espaços (Brasil, 2013g).

Do mesmo modo, dentro de cada categoria, as regras definidas nos diferentes processos de conferências têm privilegiado um ou outro segmento que a compõe ou têm distribuído igualmente o número de delegados entre eles (Petinelli, 2011). Certas conferências favorecem a participação de atores sociais, outras, de atores de mercado, outras ainda privilegiam grupos específicos – movimentos sociais, ONGs, entidades patronais, entre outros – no âmbito de cada segmento. Algumas conferências têm assegurado, ademais, cotas de representação para determinados grupos sociais historicamente excluídos dos processos de tomada de decisão pública no país, tais como mulheres e grupos étnico-raciais (Brasil, 2013g).

2.2.4. Potencial democrático das conferências: grau de inclusão e efetividade deliberativa.

O desenho aberto e, ao mesmo tempo, de partilha de poder das conferências tem afetado positivamente a democracia brasileira (Almeida, 2013; Avritzer, 2013; Cunha, 2013;

²³Outro critério utilizado diz respeito à proporção de participantes por sexo, grupo étnico-racial, entre outros critérios socioeconômicos. Certas conferências têm privilegiado grupos minoritários historicamente excluídos no intuito de promover maior inclusão e participação política dos mesmos.

Petinelli, 2013; Pogrebinski, 2013; Ramos, 2013). Tal como os OPs, o recrutamento aberto e a iteratividade dos encontros apresenta grande potencial de gerar inclusão política, caso as regras assegurem participação ampla e plural, e a divulgação seja realizada de forma abrangente e clara e seja acompanhada de esforços de mobilização social por parte do governo e das entidades societais, como apontado por Abbers (2001), Avritzer, (2008, 2009) e Baiocchi (2001, 2005) para as experiências dos OPs.

A inclusão política também pode ser assegurada pelas regras de seleção de delegados para as etapas seguintes. Embora, nestes encontros, a participação se torne vinculada à autorização formal por meio de eleição ou por indicação, a composição legalmente definida de delegados pode garantir a participação de representantes de todos ou da maioria dos grupos societais envolvidos com a política, tal qual observado para o caso dos conselhos de políticas.

Somado a isto, as conferências podem assegurar alta qualidade deliberativa. Uma vez que esta instituição consiste em um sistema integrado de momentos interativos e sequenciais de debate e tomada de decisão, ela pode proporcionar discussões argumentativas e tematicamente abrangentes, cujas decisões constituem acordos razoáveis (Petinelli, Lins e Faria, 2011; Faria, Lins, Lobão, Cardoso e Petinelli, 2012; Ramos e Faria, 2013; Faria e Lins, 2013).

Tais resultados dependem, porém, da forma como os distintos modos de ação – participação, representação e deliberação – são definidos e compatibilizados no processo de conferências. A dinâmica participativa deve assegurar ampla participação e ser acompanhada por uma dinâmica representativa que garanta pluralidade e inclusão dos diversos atores envolvidos com a política tratada na conferência. Ademais, participação direta e representação devem operar nos variados momentos de discussão e tomada de decisão sob condições de igualdade e livres de toda e qualquer forma de coerção interna e externa para que o processo seja deliberativo e seus resultados, legítimos e justos.

Evidências a este respeito têm sido produzidas por um conjunto de estudos empíricos no país. Avritzer (2013), Cunha (2013), Faria e Lins (2013), Pogrebinski (2013), Ramos (2013) e Almeida (2013), por exemplo, mostram que as conferências têm assegurado

ampla participação dos cidadãos e têm apresentado fortes elementos deliberativos²⁴ (Ramos e Faria, 2013), não obstante alguns constrangimentos ainda existentes. Por sua vez, Petinelli (2011; 2013), Pogrebinschi (2013) e Pogrebinschi e Santos (2011) apontam que estes sistemas têm influenciado as decisões do Poder Executivo Federal e do Legislativo Nacional e as proposições de leis dos deputados federais e senadores, respectivamente, muito embora haja expressiva variação de impacto nas duas casas e nos resultados para conferências de políticas públicas distintas.

O alto grau de inclusão se revela não apenas pelo alto número de atores sociais e governamentais envolvidos nas conferências, mas também pelo padrão da participação e pela pluralidade de participantes em termos de sexo, raça/etnia, e nível de escolaridade e renda nestes sistemas. Segundo Avritzer (2013), o padrão de participação nas conferências têm refletido, em boa medida, as formas de participação que surgiram no Brasil durante a redemocratização. Há evidências de continuidade entre a participação no âmbito local e a participação no plano nacional. Embora participem, as pessoas com baixa escolaridade e baixa renda o fazem em menor proporção que as pessoas com nível médio e nível superior e com renda mais alta, especialmente se observada a escala de participação. Na etapa nacional, o número de delegados com alta escolaridade e maior renda superou, significativamente, o de participantes com nível de escolaridade e renda inferior, segundo resultados de uma pesquisa com 2.200 respondentes de todas as regiões do país (Cunha, 2013).

Tal disparidade no perfil dos participantes em termos de nível de escolaridade e de renda podem estar associada ao método de mobilização e divulgação das conferências. Almeida (2013) constatou que as conferências têm sido pouco divulgadas, o que tende a favorecer a participação de cidadãos mais letrados e com maior renda em detrimento dos menos escolarizados e mais pobres. Dentre os 2.200 respondentes da pesquisa supracitada, quase 70% afirmou que houve pouca ou nenhuma divulgação por parte do governo antes dos encontros (Almeida, 2013:192).

²⁴ Com exceção de Pogrebinschi (2013), os demais autores avaliaram os dados obtidos a partir de uma pesquisa, realizada pelo Instituto Vox Populi em parceria com o Projeto Democracia Participativa (Prodep) no mês de julho de 2011, que contou com uma amostra de 2.200 respondentes de todas as regiões do país, representativa da estratificação de renda, escolaridade, sexo e raça existente.

A autora observou ainda expressiva variação na forma de divulgação das conferências. Os cidadãos não têm sido convidados somente pela comissão organizadora, mas também por amigos, vizinhos e/ou colegas de trabalho e por comerciais veiculados pelos canais de comunicação tradicionais, tais como TV, rádio, jornais e internet. A utilização de ambas as estratégias tende a favorecer não só o envolvimento de pessoas comprometidas com atividades políticas e associativas, mobilizadas pela comissão organizadora e pelas próprias OSCs nas quais participam, mas também cidadãos em geral, cuja informação deriva, sobretudo, de vínculos sociais e dos meios de comunicação de massa. Assim, se, por um lado, o baixo esforço de divulgação tem privilegiado os grupos socioeconômicos já favorecidos, por outro, a variedade de formas de divulgação tem possibilitado a mobilização e participação de atores socioeconomicamente menos favorecidos.

Tal inclusão foi observada por Cunha (2013) em relação ao sexo e à raça/etnia e por Pogrebinschi (2013) quanto aos grupos minoritários. Cunha (2013) constatou que há certo equilíbrio na participação de homens e mulheres, assim como de brancos e negros/pardos nos processos conferenciais, mesmo que não hajam critérios específicos para assegurar discriminação positiva de um ou outro grupo. Já Pogrebinschi (2013:275) mostrou que as conferências aumentaram as chances de minorias de participar e de se fazer representar, não apenas pela presença de seus representantes nestes espaços, mas, notadamente, pelos efeitos das deliberações nelas aprovadas sobre as instituições políticas formais, como o Executivo e o Legislativo.

Estes resultados positivos em termos de influência das recomendações das conferências sobre as políticas públicas foram observados, ademais, para encontros que trataram de outras políticas setoriais (Petinelli, 2011, 2013; Pogrebinschi e Santos, 2011). “As diretrizes das conferências têm influenciado os atos normativos do Executivo Federal e a atividade legislativa no Congresso Nacional, oferecendo aos representantes eleitos um amplo leque de demandas formatadas diretamente, de acordo com as preferências da sociedade civil, em um ambiente não eleitoral e, portanto, livre de influências partidárias, do apelo midiático e de qualquer outra eventual interferência na formação da opinião e da vontade dos cidadãos e de seus grupos” (Pogrebinschi, 2013:276).

Além de inclusivas e efetivas, as conferências têm assumido contornos deliberativos. Avritzer (2013) aponta que estes sistemas têm propiciado forte debate e confronto de ideias, nos quais as visões e interesses dos representantes governamentais não têm prevalecido. Ramos (2013) acrescenta que a diversidade de saberes que aparece em cada espaço discursivo e o alto grau de reconhecimento da interação entre eles, assegurados pelo sistema conferencial, têm gerado equidade política e epistêmica e, por conseguinte, legitimidade do processo como um todo.

Pela análise detalhada da 3ª Conferência de Políticas para Mulheres (3ª CPM), este autor mostrou que a possibilidade de mudar as propostas nas diferentes etapas permite que a diversidade e a interação entre os distintos tipos de conhecimento contribuam para a qualidade das propostas ao longo do processo. Somado a isto, a interação entre repertórios participativos e deliberativos possibilita a coexistência entre formas de comunicação mais próximas ao tipo participativo, como a contestação e a negociação, e de formas mais consensuais de solução de conflitos. Na 3ª CPM, os temas mais controversos e politicamente disputados foram negociados, enquanto os tópicos mais consensuais foram deliberados. Em conjunto, estes dois padrões de interação ampliaram as razões apresentadas nos espaços de debate e serviram para qualificar o debate e seus resultados em termos de legitimidade e justiça das propostas aprovadas (*op. cit.*, 2013).

Este trabalho parte destas constatações acerca do potencial democrático das conferências e dos constrangimentos trazidos ao mesmo pelo desenho institucional destes sistemas para avaliar os efeitos do formato da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre a capacidade das mesmas de influenciar as respectivas políticas. Dentre os diversos resultados do potencial democrático, este trabalho foca na inclusão política e examina, para tanto, a dinâmica participativa e representativa e seu impacto sobre o grau de inclusão das conferências. A análise da dimensão deliberativa requeriria uma investigação mais aprofundada e extensa, com foco nos discursos apresentados ao longo do processo conferencial, o que demandaria um tipo de pesquisa distinto do proposto nesta tese. Por isso, a dimensão deliberativa não foi avaliada aqui.

A dinâmica participativa foi examinada a partir da extensão e dos espaços de participação das conferências. Por sua vez, a dinâmica representativa foi observada pelo método de seleção e pela composição dos delegados das conferências por segmento –

atores estatais e societais – e por categoria dentro de cada segmento – atores governamentais municipais, estaduais e federais, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, atores de mercado, etc.

Tal como postulado pelos estudos acerca do potencial democrático de instituições participativas, incluídas as conferências, acredita-se que o grau de inclusão política é tanto maior quanto mais pública e mais plural é a participação direta e/ou por meio de representantes nestes espaços. Disto segue que conferências que são realizadas de forma aberta e descentralizada, em múltiplas etapas e nas diversas unidades federativas, e garantem um número maior de espaços de discussão e de tomada de decisão, nos quais os delegados têm direito de voz e voto, tendem a ser mais inclusivas.

Do mesmo modo, acredita-se que conferências que combinam participação livre de todo e qualquer cidadão com seleção e/ou indicação de delegados e que favorecem a participação da pluralidade de atores societais frente aos governamentais tendem a ser mais inclusivas, se comparadas aos encontros nos quais a participação se dá exclusivamente por meio de indicação e/ou representação e não há definição de regras quanto à composição da representação e/ou há favorecimento do segmento estatal ou distribuição paritária entre eles. Nestes últimos, os grupos politicamente mais influentes tendem a ser sobrerrepresentados, o que afeta diretamente o grau de pluralidade e de inclusão da conferência. Nas conferências que asseguram a representação de todas as categorias estatais e não-estatais nelas envolvidas, por outro lado, a pluralidade e a inclusão são asseguradas.

Para fins de análise comparativa, consideramos o grau de inclusão política alto quando os quatro indicadores avaliados – extensão e espaços de participação, e método de seleção e composição da representação – asseguraram participação ampla e plural dos atores políticos e societais. Médio grau de inclusão política foi atribuído às conferências cuja dinâmica participativa e representativa garantiu ampla participação e/ou pluralidade a partir de dois ou três dos quatro elementos supracitados. Por sua vez, as conferências cujo desenho não assegurou ampla participação ou pluralidade foram consideradas pouco inclusivas.

Um desenho mais inclusivo aproxima-se mais do ideal deliberativo e, por conseguinte, produz decisões mais legítimas e justas. Tendo mais legitimidade, as decisões tendem a ser mais vinculantes para os atores políticos, uma vez que carregam em si um conjunto mais amplo e diversificado de visões e demandas sociais. Disto se espera que as conferências mais inclusivas, cujas recomendações são mais representativas dos variados interesses nelas presentes, apresentem maior capacidade de influenciar o processo de políticas públicas no qual estão inseridas.

O quadro 1 apresenta o efeito esperado, positivo ou negativo, de cada componente da dinâmica participativa e representativa examinado sobre o grau de inclusão e, por conseguinte, a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR. Como pode ser visto, acredita-se em um efeito positivo de desenhos que asseguram publicidade e pluralidade, como fruto da ampla participação, plural, em múltiplas etapas e espaços de aprendizado, tais como as mesas redondas, de discussão, como os GTs, e em momentos de tomada de decisão, dentre eles, a plenária final.

Quadro 1: Tipo de efeito esperado da dinâmica participativa e representativa sobre o grau de inclusão da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR

Desenho institucional		Tipo de Efeito	
		Positivo	Negativo
Dinâmica Participativa	Extensão da participação	Longa, como fruto de encontros abertos e descentralizados, realizados no nível local, estadual e nacional nas diversas unidades federativas.	Curta, como fruto de encontros fechados e centralizados, realizados no nível estadual/regional e nacional apenas.
	Espaços de participação	Múltiplos espaços de aprendizado, de discussão e de tomada de decisão.	Espaços apenas de aprendizado, e/ou discussão e/ou tomada de decisão.
Dinâmica Representativa	Método de seleção	Participação livre na etapa inicial, com seleção de delegados nas etapas seguintes.	Participação restrita à delegados eleitos e/ou indicados.
	Composição da representação	Plural, com maioria de representantes sociais, e, dentre eles, maioria das categorias representadas, com regras definidas pelo regimento interno.	Livre (regras não definidas pelo regimento interno) ou concentrada, com representação majoritária de atores governamentais e/ou de poucas categorias sociais.
Grau de inclusão		Alto	Baixo

Fonte: formulação própria.

A seguir, descrevemos a dinâmica participativa e representativa da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, a fim de identificar o grau de inclusão destes encontros e apontar para os efeitos esperados do desenho institucional que assumem, ora mais ora menos inclusivos, sobre a capacidade dos mesmos de influenciar as políticas das quais tratam.

2.3. A 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR: dinâmica participativa e representativa e grau de inclusão política.

Embora as conferências não constituam arranjos participativos tão recentes no Brasil, somente na última década, elas se tornaram importantes espaços de interlocução e tomada de decisão conjunta entre governo e sociedade civil em grande parcela das políticas setoriais no nível nacional. Dentre as políticas que passaram a ser debatidas em conferências, estão a de aquicultura e pesca, a urbana, a de meio ambiente, a de esporte, as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial. Em todas elas, o primeiro processo de conferências foi realizado no primeiro mandato do ex-presidente Lula (2003-2006) e já foi seguido por, pelo menos, outras duas conferências²⁵, voltadas para a construção participativa destas políticas (Brasil, 2013).

Em comum, estas conferências apresentaram o objetivo de propor diretrizes para a política de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, para as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial. De forma distinta, porém, a 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e a 1ª CPIR se desenrolaram a partir de dinâmicas participativas e representativas particulares e, assim, apresentaram grau de inclusão política distinto, conforme será visto a seguir.

1ª Conferência de Aquicultura e Pesca: dinâmica participativa e representativa e grau de inclusão política.

²⁵ As outras conferências de aquicultura e pesca foram realizadas em 2006 e 2009, as de cidades, em 2005, 2007, 2010, 2012, os encontros de esporte foram organizados em 2006, 2009 e 2013, as conferências sobre meio ambiente em 2005, 2008 e 2013, os encontros para mulheres foram realizados em 2007 e 2012 e as conferências de Promoção da Igualdade Racial, em 2009 e 2013 (Brasil, 2013a).

A 1ª CAP aconteceu no período de Junho a Novembro de 2003. Nos meses de Junho a Outubro, foram realizados 27 encontros nos estados e no Distrito Federal e, de 25 a 27 de Novembro de 2003, ocorreu a etapa nacional. As conferências estaduais e a nacional foram organizadas por um Grupo de Trabalho, composto por membros da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (doravante SEAP) e das principais organizações da sociedade civil vinculadas à política de aquicultura e pesca. Todos estes encontros tiveram como objetivo discutir e propor diretrizes para o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca a ser implementado pela SEAP no primeiro mandato de Lula (2003-2006) (Brasil, 2003a, 2003b, 2003c).

As 27 conferências estaduais e no Distrito Federal contaram com a participação de 5.280 representantes estatais e não estatais. Os representantes do Poder Executivo e Legislativo Municipal e Estadual e do Ministério Público foram indicados pelas respectivas autoridades institucionais, ao passo que os representantes da sociedade civil foram eleitos em assembléias de base, realizadas por sindicatos, movimentos e associações de pescadores artesanais e de empresários da pesca e da aquicultura, por entidades estaduais de defesa do consumidor e instituições de pesquisa e entidades não-governamentais estaduais com atuação no setor. Tanto os órgãos estatais como as organizações da sociedade civil escolheram e foram representados por 3 delegados efetivos e 3 suplentes nas conferências estaduais.

Nestes encontros, os delegados participaram de três espaços consecutivos: plenária inicial, grupos de trabalho (GTs) e plenária final. Na plenária inicial, os delegados e convidados leram e apreciaram o regimento interno do encontro, aprovando-o com modificações ou integralmente. Em seguida, os participantes foram divididos em grupos de trabalho temáticos, nos quais eles discutiram e apreciaram o Plano Estratégico de Desenvolvimento da Aquicultura e da Pesca da SEAP e propuseram ações adicionais ao mesmo. As propostas aprovadas nos GTs foram apreciadas na plenária final do encontro, podendo ser aprovadas ou rejeitadas. Neste último momento da conferência estadual, os delegados representantes do Estado e da sociedade civil também elegeram, entre seus pares, os representantes para a etapa nacional. Estes foram escolhidos na proporção de 1 delegado para cada 5 delegados estaduais presentes na plenária final, devendo ser assegurada a representação de todas as categorias com, no mínimo, 1 delegado ou 1 delegada cada.

No total, foram eleitos 953 delegados e delegadas para participar da conferência nacional. Destes, 10% representavam o Estado – 4% eram provenientes do governo federal e 6% dos governos estaduais e municipais – e os demais 90% eram representantes de organizações civis da aquicultura (7%) e da pesca (50%), de entidades empresariais (14%), de instituições de pesquisa (6%), de ONGs (6%) e de movimentos sociais diversos (7%). Além dos delegados eleitos, o encontro nacional contou com a participação de convidados, com direito de voz, e visitantes, sem direito de voz e voto. Os convidados incluíam desde representantes de Ministérios, Secretarias Especiais, empresas e bancos estatais e autarquias, passando por deputados federais e senadores e representantes do Poder Judiciário, até representantes de organizações sociais, não-governamentais e mistas, com atuação no setor de pesca e aquicultura.

Nesta etapa, a participação dos delegados e dos convidados se deu em cinco momentos: na plenária inicial, em plenárias regionais, em GTs, em plenárias temáticas e na plenária final. A plenária inicial foi conduzida pelo Grupo de Trabalho Nacional e teve como finalidade apresentar uma síntese das recomendações aprovadas nas conferências estaduais, objeto de discussão e apreciação final nesta etapa. Esta reunião foi seguida por cinco plenárias regionais, a saber, Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, cuja propósito era promover o intercâmbio entre as delegações estaduais destas regiões.

Após as plenárias regionais, os delegados e convidados foram divididos em dezenove GTs sobre pesca e aquicultura, dirigidos por um presidente e dois relatores escolhidos entre os delegados presentes, para discutir e aprovar o texto-base com as recomendações das conferências estaduais. Os GTs foram seguidos por duas plenárias temáticas, uma sobre pesca e outra sobre aquicultura, coordenadas por 3 membros da SEAP, nas quais os delegados oriundos dos GTs de um ou outro tema aprovaram as alterações e novas propostas sugeridas nos demais grupos. As recomendações aprovadas por, pelo menos, 30% dos delegados nas duas plenárias foram encaminhadas para apreciação na plenária final. Neste espaço, as propostas aprovadas por maioria simples dos delegados foram reunidas para compor o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, a ser encaminhado ao Presidente da República e à SEAP para incorporação e implementação.

Desta breve descrição, pode-se dizer que *o desenho institucional da 1ª CAP assegurou médio grau de inclusão política*, segundo os critérios aqui propostos, uma vez que:

- a) A dinâmica participativa da 1ª CAP foi centralizada, mas densa e diversificada. A 1ª CAP compreendeu encontros estaduais/regionais e o nacional apenas, nos quais a participação dos delegados ocorreu por múltiplos espaços de aprendizado (plenárias temáticas), de discussão (GTs e plenárias regionais) e de tomada de decisão (GT e plenária final); e*
- b) A dinâmica representativa da 1ª CAP foi restrita, mas plural. Os delegados da sociedade civil foram eleitos em assembleias de base e nos encontros estaduais e os representantes governamentais foram indicados. O regulamento da 1ª CAP favoreceu a participação dos atores sociais e garantiu a representação de todas as categorias vinculadas a tal política com, pelo menos, 1 delegado.*

1ª Conferência de Cidades: dinâmica participativa e representativa e grau de inclusão política.

A 1ª Concidades aconteceu entre os meses de Julho e Outubro de 2003 no nível local, estadual e nacional. Os encontros municipais ou regionais foram realizados do início de Julho até 15 de Agosto e foram seguidos pela etapa estadual, cuja data limite de realização foi 28 de Setembro. Um mês depois, de 23 a 26 de Outubro, aconteceu a conferência nacional. No total, foram 1.430 conferências municipais, 150 encontros regionais, 26 conferências estaduais e uma no Distrito Federal. Todos estes encontros foram organizados por um Comissão Preparatória e por uma Coordenação Executiva, compostas por representantes governamentais e por representantes das diversas organizações da sociedade civil. Em todos eles, ademais, o objetivo foi o de propor princípios e diretrizes para a construção de uma política democrática e integrada para as cidades e o de avaliar os programas em andamento e as legislações vigentes a este respeito (Brasil, 2003e).

As 1.580 conferências locais e 27 conferências estaduais reuniram dezenas de milhares de pessoas. No nível local, a participação foi livre e todos os participantes detinham direito de voz e voto nos encontros. Dentre o total de participantes desta etapa, foram selecionados, por meio de eleição e indicação – exclusivamente para os representantes

estatais – , os delegados da etapa estadual. Do total de delegados participantes nesta segunda etapa, 2.510 foram eleitos delegados da etapa nacional, a partir de critérios de tamanho populacional e de segmento/categoria participante.

Dos 2.510 delegados e delegadas escolhidos, 999 (40%) eram administradores públicos e legisladores, e 1.511 (60%) representavam organizações da sociedade civil. Do total de atores estatais, 50% representavam o poder público municipal, 25%, o estadual e os demais 25%, o governo federal, sendo 1/3 dos representantes de cada esfera provenientes do Poder Legislativo e 2/3 do Executivo. Já do total de delegados da sociedade civil eleitos e indicados, 626 (41%) eram militantes de movimentos sociais, 251 (17%) eram representantes de entidades sindicais de trabalhadores, 248 (16%), de operadores e concessionários de serviços públicos, 193 (13%) representavam ONGs e entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, e 193 (13%) eram empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano.

Em todas as etapas, os participantes, delegados e convidados, participaram por meio de mesas de debates, grupos temáticos (GTs) e plenárias. As conferências iniciaram-se com uma plenária de abertura para aprovação do regulamento interno do encontro, seguida por mesas de debates, com a participação de atores estatais e não-estatais das diferentes categorias, representadas no encontro. Estes espaços consistiram momentos de aprendizado, troca de informação e discussão entre os participantes, a partir da exposição de especialistas sobre determinado assunto de interesse da conferência.

Após as mesas de debate, os delegados, munidos do direito de voz e voto, e os convidados, com direito de voz, foram direcionados para GTs, nos quais eles avaliaram, deliberaram e aprovaram princípios e diretrizes para a política urbana nacional. Nestes espaços, o debate e o processo de tomada de decisão foram coordenados por um presidente e um secretário, escolhidos por e entre os participantes, com o apoio de um facilitador e um relator, indicados pela comissão organizadora da conferência. As propostas aprovadas nestes grupos foram reunidas em um documento único para apreciação na plenária final.

Neste último momento da conferência, os delegados votaram pela aceitação ou rejeição das propostas aprovadas nos GTs. As propostas aprovadas foram reunidas em um único

documento e encaminhadas para a etapa posterior, no caso dos encontros municipais e estaduais, e para o Presidente da República e o Midades, após a etapa nacional. Ademais, na etapa municipal/ regional e estadual, este espaços serviram para os delegados elegerem, entre seus pares, seus representantes no encontro seguinte.

Mediante o exposto, pode-se dizer que *1ª Concidades* apresentou alto grau de inclusão política, conforme a tipologia aqui proposta, uma vez que seu desenho institucional assegurou:

- a) *Uma dinâmica participativa descentralizada, densa e diversificada. A 1ª Concidades foi composta por milhares de encontros locais, estaduais e o nacional e, neles, a participação dos delegados se deu em múltiplos espaços de aprendizado, discussão e tomada de decisão.*
- b) *Uma dinâmica representativa aberta e plural. A 1ª Concidades combinou participação livre e aberta a todos os cidadãos na etapa local e representação para a sociedade civil e indicação para atores estatais no nível estadual e nacional e assegurou representação de todos os segmentos e categorias vinculadas a tal política, com favorecimento dos atores societais.*

1ª Conferência de Meio Ambiente: dinâmica participativa e representativa e grau de inclusão política.

A 1ª CMA foi realizada de Setembro a Novembro de 2003. De 15 de Setembro a 5 de Novembro, aconteceram 27 pré-conferências nacionais nos estados e no Distrito Federal, as quais foram seguidas pelo encontro nacional entre 28 e 30 de Novembro. Todos os encontros foram organizados por uma Comissão Organizadora, formada por representantes governamentais e de diversas organizações da sociedade civil, e tiveram como objetivo propor diretrizes para o fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (doravante SISNAMA) (Brasil, 2003h, 2003i).

Nos encontros estaduais, os cidadãos puderam participar livremente, com direito de voz e voto, e se candidatar à posição de delegado da etapa nacional. Ao segmento Estado, foi reservado 20% de representação na conferência nacional e, à sociedade civil, os demais 80%. Do total destinado à sociedade civil, 50% seriam representantes de ONGs,

movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, comunidades tradicionais e povos indígenas e 30%, do setor empresarial. Estas proporções deveriam ser aplicadas por conferência estadual, segundo o critério de tamanho populacional, de modo que estados com até cinco milhões de habitantes seriam representados por até 30 delegados; com cinco a dez milhões de habitantes, por até 46 delegados; com dez a 15 milhões de habitantes, por até 60 delegados; e os estados com mais de 15 milhões de habitantes seriam representados por, no máximo, 76 delegados.

Além dos delegados eleitos nas conferências estaduais, a 1ª CMA também considerou como delegados os membros do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Ao lado deles, participaram ainda convidados, indicados pela comissão organizadora, com direito de voz, e observadores, sem direito de voz e voto.

A participação de delegados e convidados nas duas etapas do processo da 1ª CMA aconteceu em três momentos subsequentes: a plenária de abertura, os grupos de trabalho e a plenária final. Tal como ocorrido na 1ª CAP e na 1ª Concidades, a plenária inicial serviu para debater e aprovar o regimento interno do encontro e os GTs, para discutir e apreciar as propostas encaminhadas pelo governo mesmo. Todas as recomendações aprovadas nas conferências estaduais foram reunidas pela comissão organizadora e encaminhadas para o encontro nacional. Já as propostas aprovadas na plenária final da etapa nacional compuseram o documento final da 1ª CMA para ser encaminhado ao CONAMA e, em seguida, ao Ministério do Meio Ambiente.

Desta breve descrição, pode-se dizer que a *1ª CMA alcançou médio grau de inclusão política*, tal qual observado para a 1ª CAP, segundo os critérios aqui propostos. Seu desenho institucional se caracterizou por:

- a) *Uma dinâmica participativa centralizada, tanto territorial como internamente. A 1ª CMA compreendeu somente encontros estaduais/regionais e o nacional e, neles, a participação se limitou a espaços de discussão (GTs) e de tomada de decisão (plenárias); e*
- b) *Uma dinâmica representativa aberta e plural. O regimento interno da 1ª CMA assegurou a participação livre e aberta a todos os cidadãos, privilegiou a*

participação de atores da sociedade civil e garantiu que todas as categorias fossem representadas, embora com menor detalhamento – as vagas foram distribuídas para atores sociais e de mercado sem outros critérios de seleção.

1ª Conferência de Esporte: dinâmica participativa e representativa e grau de inclusão política.

A 1ª CE aconteceu no período entre Março e Junho de 2004. Em Março e Abril, foram realizadas 60 conferências municipais e 116 encontros regionais, envolvendo 873 municípios brasileiros. Estes encontros foram seguidos por 26 conferências estaduais e 1 no Distrito Federal, organizadas em Abril e Maio. A etapa nacional aconteceu entre 17 e 20 de Junho de 2004. Todos os encontros foram organizados por uma comissão, composta por representantes governamentais e do Poder Legislativo, de entidades nacionais de administração do esporte, tais como o Comitê Olímpico Brasileiro e a Confederação Brasileira de Futebol, e por representantes de organizações da sociedade civil, dentre elas, sindicatos, conselhos de educação física, entidades estudantis e movimentos sociais. Além disso, todas as conferências objetivaram democratizar e propor diretrizes para a política nacional de esporte e lazer (Brasil, 2004d, 2004e).

Os encontros no nível local e estadual contaram com a participação de cerca de 83 mil pessoas. Do total de participantes das etapas estaduais, 861 foram eleitos delegados a partir de consenso, de votação nominal ou de votação por chapa, para o encontro nacional. Para cada 10 representantes municipais ou regionais presentes à plenária final da etapa estadual, foi escolhido 1 delegado titular e 1 suplente para participar da etapa nacional, sendo a representação por estado proporcional ao seu tamanho populacional. Estes delegados representavam gestores, administradores públicos e parlamentares municipais e estaduais, ONGs, movimentos sociais, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; trabalhadores(as); empresários(as); entidades administradoras do esporte; e entidades de prática do esporte e do lazer. A proporção de representantes por segmento e por categoria não foi, porém, estabelecida pelo regimento interno, ficando passível de manipulação e controle pelos atores estatais e não-estatais mais perspicazes, engajados e influentes politicamente.

Além dos delegados eleitos, a 1ª CE contou com a participação de convidados e de representantes indicados por órgãos governamentais, por conselhos municipais, estaduais e nacional e de representantes das comissões que tratam dos assuntos do esporte das Câmaras de Vereadores, das Assembleias Legislativas e do Congresso Nacional. Somado a eles, a etapa nacional reuniu representantes das entidades nacionais de administração do esporte e das OSCs membras da comissão organizadora (*ops. cit.*).

Em todas as etapas, os delegados, com direito de voz e voto, e os convidados, com direito de voz, participaram de plenárias (inicial e final), de mesas de debates e grupos de trabalho. Na plenária inicial, os delegados apreciaram, sugerindo alterações e/ou adendos, e aprovaram o regimento interno da conferência. Em seguida, os delegados e convidados foram divididos em grupos temáticos para discutir as propostas sugeridas pelo governo e as aprovadas nas conferências anteriores e acrescentadas ao texto-base pela comissão organizadora. Os GTs foram iniciados por uma mesa de debate com 3 a 4 expositores, seguida pela deliberação e apreciação das recomendações da etapa anterior, quando cabível. A mesa de debate teve como objetivo abordar, de forma detelhada, o tema do eixo temático e esclarecer dúvidas dos delegados e convidados a respeito do mesmo. As propostas aprovadas nos GTs foram reunidas em um documento único para apreciação na plenária final. Dela foi produzido o relatório final de cada conferência a ser encaminhado para apreciação na etapa subsequente ou, no caso da conferência nacional, a ser encaminhado ao Presidente da República e ao Congresso Nacional.

Mediante o exposto, constata-se que a 1ª CE assumiu um desenho institucional com médio grau de inclusão política, conforme a tipologia aqui proposta, caracterizado por:

- a) *Uma dinâmica participativa descentralizada, densa e diversificada. A 1ª CE compreendeu encontros locais, regionais, estaduais e o nacional e, neles, a participação dos delegados se deu em espaços de aprendizado, discussão e tomada de decisão; e*
- b) *Uma dinâmica representativa aberta e livre. A 1ª CE combinou participação livre e aberta a todos os cidadãos na etapa local e representação para a sociedade civil e indicação para atores estatais no nível estadual e nacional. Entretanto, ela não assegurou representação de todos os segmentos e categorias*

vinculadas a tal política, deixando tal processo à mercê da capacidade de articulação política dos grupos participantes da mesma.

1ª Conferência de Políticas para Mulheres: dinâmica participativa e representativa e grau de inclusão política.

A 1ª CPM foi realizada entre Março e Julho de 2004 no nível local, estadual e nacional. No total, foram mais de 2.000 conferências municipais e 27 encontros estaduais realizados previamente à conferência nacional, entre 15 e 17 de Julho. Estes encontros foram organizados por uma comissão, composta paritariamente por membros do conselho de políticas para mulheres e por representantes da Secretaria de Políticas para Mulheres de cada nível da federação. Todos estes encontros tiveram como objetivo elaborar um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM) e avaliar as políticas desenvolvidas, até aquele momento, pela Secretaria de Políticas para Mulheres (Brasil, 2004g).

Os mais de 2.000 encontros envolveram cerca de 120 mil pessoas. Deste total, 2.487 participaram da conferência nacional, sendo 1.787 delegadas e delegados escolhidos nos encontros estaduais e 700 observadores. Estes delegados participaram livremente na etapa municipal e, nela, foram eleitos para participar da conferência estadual. Do total de delegados escolhidos nas conferências estaduais, 60% representavam entidades e associações civis, ONGs, sindicatos e movimentos sociais em defesa das mulheres e 40%, instituições públicas. A proporção, porém, de delegados escolhidos por categoria e por estado não foi definida no regimento interno nem contabilizada pela SPM nos encontros (*op. cit.*).

Nas três etapas, a participação dos delegados e convidados se deu em quatro momentos: a) na plenária de abertura; b) em painéis temáticos; c) em GTs; e d) na plenária final, tal como observado na 1ª CE. A plenária de abertura serviu para discutir e aprovar o regulamento da conferência, elaborado pela SPM e pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher. Este momento foi coordenado por uma mesa, composta por representantes da SPM e do CNDM, e foi seguido por três painéis de debate sobre os temas da conferência, nos quais os participantes podiam se expressar, verbalmente ou por escrito, após a exposição dos panelistas convidados.

Após os painéis, os participantes foram divididos em GTs temáticos para debater e propor diretrizes para o I PNPM. Na etapa nacional, cada GT foi coordenado por uma mesa, composta por uma coordenadora e uma relatora, indicadas pela comissão organizadora, por uma sub-relatora, escolhida entre os delegados, e por até 100 pessoas, dentre delegados com direito de voz e voto, convidados e observadores com direitos de voz. Neles, o processo de deliberação e de tomada de decisão teve como subsídio o relatório com as propostas sugeridas pela SPM e aprovadas nas etapas anteriores. As propostas aprovadas por unanimidade dos GTs foram consideradas aprovadas pela conferência, ao passo que as demais recomendações foram submetidas à apreciação da plenária final.

Neste espaço, as propostas foram apreciadas individualmente, podendo ser defendidas por um delegado a favor e outro contra antes da votação final. As propostas aprovadas foram sistematizadas em um único documento, a ser encaminhado para a etapa seguinte no caso dos encontros municipais e estaduais e para a SPM e o CNDM no caso da etapa nacional, para servir como subsídio para o I PNPM.

Desta exposição, constata-se que *o desenho institucional da 1ª CPM apresentou médio grau de inclusão*, segundo os critérios aqui propostos, uma vez que assegurou:

- a) Uma dinâmica participativa descentralizada, densa e diversificada. A 1ª CPM contou com milhares de encontros realizados no nível municipal, estadual e nacional, e possibilitou que os delegados participassem de múltiplos espaços de aprendizado, discussão e tomada de decisão nos mesmos; e*
- b) Uma dinâmica representativa aberta e livre. Embora tenha assegurado participação livre na etapa inicial e privilegiado a representação de atores sociais, o regulamento da 1ª CPM não estabeleceu a proporção de representantes destes segmentos por categorias, o que pode ter restringido a pluralidade e excluído certos interesses deste processo.*

1ª Conferência de Políticas de Promoção da Igualdade Racial: dinâmica participativa e representativa e grau de inclusão política.

A 1ª CPIR aconteceu no primeiro semestre de 2005. Esta teve como tema: “Estado e Sociedade Promovendo a Igualdade Racial” e como propósito construir o Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPPIR). O PLANAPPIR foi discutido em 1.332 encontros municipais, abertos à toda a população, em 26 conferências estaduais e 1 no Distrito Federal e na conferência nacional, realizada de 30 de Junho a 2 de Julho de 2005. Todos estes encontros foram organizados por uma comissão local, composta por representantes governamentais e de organizações da sociedade civil (Brasil, 2005c).

Em conjunto, estes encontros envolveram um total de 92.750 pessoas. Destas, 2.643 participaram na etapa nacional. Dentre os participantes, 1.019 eram delegados, com direito de voz e voto, 296 eram convidados e os demais 1.328 participantes eram observadores. Do total de delegados, cerca de 73% foram selecionados nas conferências estaduais, dentre os delegados eleitos nos encontros municipais, 9%, foram escolhidos em processos de consultas nacionais pelos povos indígenas e pela comunidade quilombola, 7% representavam o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, e os demais 11% eram representantes indicados por instâncias do governo federal. Estas proporções, porém, não foram definidas no regulamento interno da 1ª CPIR e consistem dados acerca do perfil dos participantes, coletados pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial no encontro nacional.

A participação dos delegados, convidados e observadores ao longo da 1ª CPIR aconteceu em seis momentos subsequentes, a saber: plenária de abertura, palestras, painel de diálogo, painéis simultâneos, GTs e plenária final. A plenária de abertura teve por finalidade debater e aprovar o regulamento da conferência, tal como nas demais conferências analisadas. Esta foi seguida por três momentos de aprendizagem: as palestras, o painel de diálogo e os painéis simultâneos, nos quais os participantes assistiram a exposições sobre os temas da conferência e puderam esclarecer dúvidas e tecer comentários sobre os mesmos.

Após estas reuniões, os participantes foram divididos em GTs para apreciar as propostas sugeridas pela SEPIR e propor novas ações. Estes grupos foram dirigidos por um coordenador e um relator, escolhidos entre seus delegados, e um sub-relator e um digitador, indicados pela comissão organizadora. As recomendações aprovadas nestes

espaços foram encaminhadas para apreciação na plenária final. As propostas aprovadas nos encontros municipais e estaduais foram reunidas e encaminhadas para as etapas seguintes e as aprovadas no encontro nacional foram encaminhadas para a SEPPIR para servir de subsídio para a elaboração do PLANAPPPIR.

Mediante esta descrição, pode-se dizer que a *1ª CPIR apresentou um desenho institucional com médio grau de inclusão política*, conforme tipologia proposta nesta tese, caracterizado por:

- a) Uma dinâmica participativa descentralizada, densa e diversificada. A 1ª CPIR contou com milhares de encontros realizados no nível municipal, estadual e nacional, e possibilitou que os delegados participassem de múltiplos espaços de aprendizado, discussão e tomada de decisão nos mesmos; e*
- b) Uma dinâmica representativa aberta e livre. Embora tenha assegurado participação livre na etapa inicial, o regulamento da 1ª CPIR não estabeleceu a proporção de representantes do Estado e da sociedade a participar, nem a proporção de vagas por categorias, o que trouxe implicações, positivas ou negativas, para a pluralidade deste processo.*

O quadro 2 sintetiza as informações descritas acima em relação ao grau de inclusão política resultante do desenho institucional da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, segundo a tipologia aqui proposta. Dos seis processos, nenhum apresentou baixo grau de pluralidade. Por outro lado, somente o desenho institucional da 1ª Concidades garantiu alto grau de inclusão política. Os outros 5 processos, a 1ª CAP, a 1ª CMA, a 1ª CE, a 1ª CPM e a 1ª CPIR, apresentaram um formato institucional com médio grau de inclusão, em que pese suas particularidades.

O médio grau de inclusão da 1ª CAP resultou da dinâmica participativa mais centralizada e restrita que adotou, enquanto, no caso da 1ª CMA, ele deriva apenas da dinâmica participativa centralizada territorial e internamente na conferência. Já o médio grau de inclusão da 1ª CE, da 1ª CPM e da 1ª CPIR reflete a ausência de regras acerca da composição da representação nestas conferências. Não é possível determinar se estas conferências asseguraram baixo ou alto grau de pluralidade, o que afeta diretamente o grau de inclusão das mesmas.

Quadro 2: Dinâmica participativa e representativa e grau de inclusão política da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.

Conferência	Dinâmica Participativa		Dinâmica Representativa		Grau de inclusão política
	Extensão da participação	Espaços de participação	Método de seleção	Composição da representação	
1ª CAP	Curta, com encontros realizados no nível estadual/regional e nacional.	Múltiplos espaços de aprendizado (mesas de debate), de discussão (GTs) e de tomada de decisão (GT e plenária final)	Participação restrita à delegados eleitos e/ou indicados.	Plural, com maioria de representantes societais (90%) e todas as categorias representadas por, pelo menos, 1 representante na etapa nacional.	Médio
1ª Concidades	Longa, com encontros realizados no nível local, estadual e nacional.	Múltiplos espaços de aprendizado (GTs e plenárias temáticas), de discussão (GTs e plenárias regionais) e de tomada de decisão (GT e plenária final)	Participação livre na etapa inicial, com seleção de delegados nas etapas seguintes.	Plural, com maioria de representantes societais (60%) e todas as categorias representadas na etapa nacional.	Alto
1ª CMA	Curta, com encontros realizados no nível estadual/regional e nacional.	Espaços de discussão (GTs) e de tomada de decisão (plenária).	Participação livre na etapa inicial, com seleção de delegados nas etapas seguintes.	Plural, com maioria de representantes societais (80%) e reserva de vagas por categoria – atores de mercado (30%) e sociais (50%), definida no regimento interno.	Médio
1ª CE	Longa, com encontros realizados no nível local, regional, estadual e nacional.	Múltiplos espaços de aprendizado (mesas de debate), de discussão (GTs) e de tomada de decisão (GT e plenárias).	Participação livre na etapa inicial, com seleção de delegados nas etapas seguintes.	Livre, sem definição das regras pelo regimento interno.	Médio
1ª CPM	Longa, com encontros realizados no nível local, estadual e nacional.	Múltiplos espaços de aprendizado (painel de debate), de discussão (GTs) e de tomada de decisão (GT e plenárias).	Participação livre na etapa inicial, com seleção de delegados nas etapas seguintes.	Livre, embora com definição da proporção de delegados governamentais (40%) e societais (60%) participantes	Médio
1ª CPIR	Longa, com encontros realizados no nível local, estadual e nacional.	Múltiplos espaços de aprendizado (palestras, painel de diálogo e painéis temáticos), de discussão (GTs) e de tomada de decisão (GT e plenárias).	Participação livre na etapa inicial, com seleção de delegados nas etapas seguintes.	Livre, sem definição da composição por segmento e por categoria	Médio

Fonte: formulação própria a partir de documentos descritivos da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.

Em conformidade com as análises acerca do grau de inclusão política das instituições participativas supracitadas (Almeida, 2013; Avritzer, 2013; Cunha, 2013; Pogrebinski, 2013; Ramos, 2013), este trabalho acredita que o baixo grau de inclusão política tem um efeito negativo sobre os resultados das conferências, ao passo que um desenho mais próximo do ideal deliberativo impacta positivamente a capacidade de influência das decisões tomadas nestes espaços, conforme mostra o quadro 3 abaixo. Sendo assim, espera-se que o desenho institucional da 1ª ConCidades imponha menores constrangimentos à capacidade de influência da 1ª ConCidades sobre a política urbana, comparativamente ao desenho da 1ª CAP, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR.

Quadro 3: Efeito esperado do grau de inclusão política sobre a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre as respectivas políticas

Conferência	Grau de Inclusão Política	Efeito esperado sobre a capacidade de influência das conferências
1ª CAP	Médio	Médio
1ª ConCidades	Alto	Positivo
1ª CMA	Médio	Médio
1ª CE	Médio	Médio
1ª CPM	Médio	Médio
1ª CPIR	Médio	Médio

Fonte: formulação própria.

Diferentemente de Fung e Wright (2003) e dos teóricos da DDE que atribuem exclusivamente ao desenho institucional a capacidade de gerar êxito nos processos participativos, este trabalho acredita que o sucesso de experiências democráticas, como as conferências de políticas públicas, está relacionado não só ao desenho institucional, mas à maneira como este se articula com o contexto político – aqui controlado – e a dinâmica política e o arranjo institucional legal da política em discussão na conferência.

No próximo capítulo, apresentamos e explicamos como se dá o processo de políticas públicas no Brasil, com vistas a localizar e descrever a dinâmica política e o arranjo institucional legal das seis políticas setoriais examinadas. Neste sentido, mapeamos as ações estatais dirigidas para construir tais políticas e os tipos e as relações políticas entre os atores sociais, de mercado e estatais nelas atuantes. Além disso, apresentamos os argumentos teóricos a respeito dos efeitos da dinâmica política e do arcabouço institucional legal sobre as políticas e, a partir dos mesmos, descrevemos os efeitos esperados destas variáveis sobre a capacidade das conferências de influenciar as políticas nelas debatidas.

CAPÍTULO 3: DAS VARIÁVEIS: ARCABOUÇO INSTITUCIONAL LEGAL, DINÂMICA POLÍTICA E CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA DA 1ª CAP, 1ª CONCIDADES, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM E 1ª CPIR.

A elaboração de políticas públicas no Brasil compete, compartilhadamente, ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) atribuiu à União a responsabilidade de elaborar e executar planos nacionais e regionais de políticas (CF/88, art. 21) e de promover políticas sociais, entre outras, em parceria com estados e municípios (CF/88, art. 23). Concorrentemente, a CF/88 atribuiu ao Poder Legislativo, em seu artigo 48, a competência de criar planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (Brasil, 1988).

Esta distribuição supostamente equilibrada de competências entre Executivo e Legislativo na formulação de políticas públicas foi, porém, prejudicada pela ampliação, também constitucional, do poder de agenda do Presidente, isto é, da capacidade do mesmo de intervir no processo legislativo (Santos, 1997). O maior protagonismo atribuído pela CF/88 ao Presidente no processo de políticas limitou, na prática, o exercício da competência de formulação de políticas pelos legisladores e implicou, dentre outros, em uma atuação mais expressiva do Poder Executivo no mesmo e, por conseguinte, em um volume significativamente maior de políticas produzidas pelo governo, comparativamente ao volume proveniente do Legislativo.

No âmbito do Executivo, a CF/88 provocou, ademais, a ampliação do número de atores e de instituições partícipes do processo de políticas. Até aquele momento, este processo envolvia exclusivamente os atores politicamente relevantes em cada área, quais fossem, os representantes políticos, a burocracia estatal e os grupos de interesse econômico, os quais interagem por meio de barganhas em canais formais e informais de negociação política ao longo dos processos eleitorais e no período entre eleições. Neste contexto, não havia espaço para a participação de outros atores sociais nem havia vontade política para criar quaisquer outras arenas de participação.

Ao contar com a participação ativa de parcela expressiva da comunidade política e societal, a CF/88 trouxe transformações estruturais significativas para o sistema político e para o modo de se fazer política pública no país. Esta Carta consagrou o princípio

participativo, instituiu canais de participação, tais como as audiências públicas e as ouvidorias, e criou o Plano Diretor Municipal (PDM) no âmbito da política urbana. Somado a isto, a Constituição democrática recuperou as bases federativas do Estado brasileiro e possibilitou a execução de um extensivo programa de descentralização administrativa e de fortalecimento dos municípios na década seguinte (Arretche, 1999, 2002).

Tais mudanças, continuadas pelos governos democráticos que se seguiram a elas, atingiram as mais diversas políticas setoriais. Neste capítulo, analisaremos especificamente os efeitos destas transformações sobre a política de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente e de esporte e sobre as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial. Todas estas áreas passaram pelo programa de descentralização em alguma medida e tiveram seu processo de políticas alargado tanto em número de canais de debate e tomada de decisão quanto de atores envolvidos.

Como desdobramento, o atual processo de políticas envolve uma multiplicidade de atores e de instituições, os quais se interagem continuamente a partir de processos e sob regras diferentes. Este conjunto de atores, organizados em comunidades de política, compreende desde os cidadãos individuais, os atores de mercado e as organizações da sociedade civil, como associações e entidades civis e movimentos sociais, até os representantes políticos e a burocracia governamental. Estes atuam em diversos arranjos concomitantemente, que vão desde as instituições políticas tradicionais, tais como ministérios e secretarias, passando por mecanismos e canais de participação e negociação formais e informais, até instituições participativas (IPs), isto é, os OPs, os PDMs, os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências de Políticas Públicas. Constrangidos por arcabouços institucionais legais variados, os atores sociais se interagem e operam no sentido de influenciar as políticas elaboradas pelos agentes governamentais (Cortes, 2009a, 2009b, 2009c).

Estas interações, por sua vez, se desenrolam a partir de dinâmicas políticas particulares. O conjunto de ações implementado pelo Estado em cada área de política ao longo do tempo dá origem a tipos de redes de políticas com composição, funções, e padrões de relação e de distribuição de poder entre os atores estatais e não estatais singulares. Desta combinação, podem surgir redes de natureza corporativista, pluralista, clientelista,

triângulos de ferro, redes temáticas, entre outras formas. Dependendo do tipo de rede, o processo e o conteúdo das políticas sofre menores ou maiores constrangimentos, como resultado, notadamente, da dispersão do poder e dos menores ou maiores custos de coordenação gerados pelo tipo de rede para o governo.

Este capítulo se propõe a descrever e analisar o arcabouço institucional legal e a dinâmica política das seis políticas setoriais examinadas nesta tese. Neste sentido, chama-se atenção para as ações estatais implementadas para construí-las e para os tipos e as relações políticas entre os atores sociais, de mercado e estatais nelas atuantes. Busca-se identificar a configuração institucional legal e o tipo de rede de política que as caracterizam e apresentar os argumentos teóricos a respeito dos efeitos destes dois condicionantes sobre o processo de políticas e, por conseguinte, sobre a capacidade das conferências de influenciá-lo.

3.1. Os efeitos do arcabouço institucional legal e da dinâmica política sobre o processo de políticas públicas.

As especificidades das políticas públicas foram, pioneiramente, observadas por Lowi (1964) ainda na década de 1960. Este autor apontou que cada tipo de política – distributiva, redistributiva, regulatória ou constituinte – dá origem a uma estrutura política singular ao longo do tempo, caracterizada por atores e por um padrão de relação e de distribuição de poder entre eles particular. Entretanto, Lowi (1964, 1967) não notou que, sob o título de política distributiva, redistributiva, regulatória e constituinte, encontra-se um conjunto de políticas setoriais, cujas instituições, regras e dinâmica política são particulares, o que atribui singularidade a cada área de política. Cada política constitui uma área de intervenção governamental distinta, com arcabouço institucional legal e dinâmica política específica.

Tal configuração político-institucional e seus efeitos sobre o processo de cada política setorial têm sido analisados por um conjunto amplo e diversificado de estudos de caso comparados, dos quais alguns indicadores têm sido sugeridos, de modo reiterado, para avaliá-los. No que se refere especificamente ao arranjo institucional legal, as investigações têm avaliado, dentre outros, o impacto da estrutura mais ou menos

descentralizada (Arretche, 2002, 2004; Tatagiba e Teixeira, 2008), transversal (Bronzo, 2007; Menicucci, 2006; Yannoulas e Soares, 2009) e institucionalizada sobre o processo e o conteúdo das políticas (Machado-da-Silva, Fonseca, Crubellate, 2005). Em relação à dinâmica política, importa tanto a composição societal como as relações de poder que se estabelecem entre os atores estatais e sociais em cada área de política (Cortes, 2009a, 2009b, 2009c; Lowi, 1967; Schmitter, 1974; Hecló, 1978; Rhodes, 2006; Waarden, 1992). Desta mistura, surgem dinâmicas políticas distintas, umas mais pluralistas, outras mais corporativistas, outras ainda predominantemente clientelistas, dentre outras. .

3.1.1. Arcabouço institucional legal: grau de descentralização, grau de transversalidade e grau de institucionalização das políticas públicas.

As análises acerca dos efeitos do grau de descentralização dos processos decisórios sobre as decisões tomadas pelos atores políticos surgiram das preocupações quanto ao impacto do federalismo sobre o sistema político. Lijphart (1984) e Tsebelis (1997), dentre outros, observaram que uma estrutura decisória mais descentralizada restringe as possibilidades de influência da unidade nacional nos processos de tomada de decisão, haja vista a maior autonomia dos governos locais frente ao federal (Lijphart, 1984) e a presença de um maior número de atores com poder de veto (*veto players*) nestes processos (Tsebelis, 1997). A maior autonomia dos governos federados dispersa o exercício da autoridade política, aumentando o poder de veto das minorias. Somado a isto, a descentralização do processo de políticas incrementa o número de *veto players* nas arenas decisórias, o que dificulta a coordenação do processo pelo governo federal (Arretche, 2002, 2004).

Comportando um número maior de atores com poder de veto, o processo de políticas se torna mais conflituoso, e, portanto, mais custoso política e financeiramente. Toda e qualquer tentativa de coordenação do mesmo por parte do governo federal exige um esforço político e institucional mais expressivo. Nestas condições, as decisões tendem a ser tomadas com base no “mínimo denominador comum”, isto é, na aceitação e concordância de um número mínimo de atores políticos com poder de veto no âmbito de cada política pública (Tsebelis, 1997 *apud* Arretche, 2002).

Os limites impostos pela estrutura decisória mais descentralizada tendem a ser potencializados na ausência de imposições constitucionais quanto à distribuição de competências entre as unidades federativas. Nos vazios legais, a adesão dos governos locais às políticas nacionais é voluntária e depende da capacidade do Executivo Federal de torná-la atraente para as unidades federativas pela criação de incentivos políticos e financeiros e/ou pela incorporação, em alguma medida, das demandas dos entes federados na política (Arretche, 2002: 433-434).

Este foi o caso da reforma da política nacional de habitação e saneamento, implementada no Brasil ao longo da década de 1990. A ausência de um aparato legal que estabelecesse, claramente, as competências de cada ente federado sobre esta política possibilitou ao governo nacional desestatizar progressivamente as empresas públicas de habitação e modificar radicalmente a política federal de habitação, sem que houvesse grande resistência por parte das unidades subnacionais, prejudicadas por tais ações. Embora a CF/88 tivesse assegurado a gestão compartilhada da política urbana, estados e municípios não participaram da decisão por uma reforma baseada na redução de financiamento público e na adoção de uma gestão seletiva de liberação de recursos federais, como implementada pelo governo nacional (*ibid*, 2002).

Na mesma época, outras duas reformas foram realizadas, uma na política nacional de educação, outra na política nacional de saúde, mas tiveram desdobramentos distintos, haja vista o arranjo mais descentralizado destas políticas. No caso da educação fundamental, o controle da oferta de serviços por parte das unidades subnacionais levou o governo federal a realizar uma mini-reforma tributária que concedia um montante maior de recursos orçamentários aos estados e municípios que ampliassem tal oferta. Quanto à saúde, a reforma buscou incrementar a adesão dos municípios às normas constitucionais aprovadas na CF/88 e, por isso, a estratégia do governo federal consistiu na edição de um conjunto sucessivo de portarias ministeriais, voltadas para criar uma estrutura de incentivos aos municípios que aderissem à política (*ibid*, 2002).

Os constrangimentos provocados por arcabouços institucionais legais mais descentralizados são sentidos, ademais, pelas instituições participativas, notadamente, os conselhos de políticas públicas, instituídas no âmbito destas políticas. Em análise sobre o papel e o nível de influência do conselho municipal de assistência social, de

criança e adolescente, de habitação e de saúde de São Paulo, Tatagiba e Teixeira (2008) constataram que as atribuições e a incidência destas instituições variavam segundo, dentre outros²⁶, o grau de descentralização destas políticas. Os conselhos cuja política era, legalmente, mais descentralizada, isto é, os governos municipais possuíam um leque maior de atribuições e, decorrentemente, um poder maior de veto na mesma, desempenhavam um papel mais pró-ativo no processo de políticas e influenciavam, em maior medida, o conteúdo das respectivas políticas.

O arranjo legal mais ou menos descentralizado das políticas públicas pode ser acompanhado ainda por uma gestão compartilhada entre instituições governamentais de uma mesma esfera da federação. Certas temáticas são transversais²⁷, perpassando diversas áreas de políticas e exigindo atuação articulada de um conjunto de instituições públicas do mesmo nível governamental. Outras competem a um único órgão público em cada esfera e, por ele, são elaboradas e geridas individualmente na maior parte do tempo. Disto segue que o grau de transversalidade das políticas é tanto maior quanto maior é o número de instituições competentes pela elaboração e gestão de determinada política em um mesmo nível de governo (Bronzo, 2007; Faria e Sanchez, 2011; Menicucci, 2006; Yannoulas e Soares, 2009).

Por outro lado, tal como para o grau de descentralização, a natureza mais transversal de uma política dispersa a autoridade política e potencializa o poder de veto dos atores participantes dos processos decisórios. Como decorrência, a coordenação por parte da instituição competente se torna mais custosa e as decisões, mais conflituosas e baseadas no mínimo denominador comum. Assim, quanto maior o grau de transversalidade, maiores tendem a ser os custos de coordenação e menor tende a ser o poder de influência de cada órgão sobre o processo decisório (Currello et. al., 2011; Yannoulas e Soares, 2009).

²⁶Tatagiba e Teixeira (2008) também apontaram para os efeitos da centralidade da política para o governo municipal sobre o papel e grau de influência dos quatro conselhos analisados.

²⁷ A transversalidade consiste em um instrumento interorganizativo que busca incorporar temas, visões, enfoques, públicos, problemas, objetivos, dentre outros, às tarefas da organização que não se encaixam em apenas uma das estruturas organizativas verticais (Menicucci, 2006). Ao ampliar a capacidade de atuação de instituições públicas em relação a alguns temas pelo envolvimento de todas, ou pelo menos de várias, unidades governamentais distintas, esta proposta possibilita o enfrentamento de problemas sociais complexos e multidimensionais e a superação, em alguma medida, dos limites organizacionais das instituições públicas para tratá-los.

Tais efeitos constrangedores de arranjos mais transversais sobre o processo e o conteúdo de determinadas políticas têm sido apontados em relação às políticas de direitos no Brasil, particularmente as políticas de gênero e raça/etnia. Yannoulas e Soares (2009) chamam atenção para os significativos entraves provocados pela ausência ou baixa vontade política dos decisores não só nos momentos de tomada de decisão, como também ao longo da implementação das políticas transversais. Políticas transversais requerem comprometimento de todos os atores políticos envolvidos com as mesmas para que sejam efetivas e eficientes. O desinteresse e a inação de um ou mais atores dificultam, sobretudo, o processo destas políticas.

Outro limite inerente à estrutura mais transversal de certas políticas diz respeito à dificuldade de se estabelecer e dar continuidade a uma estratégia comum de atuação, que seja sustentável ao longo do tempo e traga resultados no longo prazo (Currello et al., 2011). A articulação de atores políticos com visões distintas sobre determinada temática em torno de uma mesma estratégia política requer vontade política por parte dos mesmos e acordos negociados e pactuados por todos de modo a garantir que a estratégia seja convergentemente implementada.

Somado a isto, as políticas transversais combinam órgãos públicos com capacidades institucionais distintas, ora mais ora menos desenvolvidas. Além das regras e procedimentos que delimitam as políticas, os atores defrontam-se com um conjunto de capacidades administrativas específicas resultantes de políticas passadas e que vão influenciar o seu comportamento (Coelho, 1998: 5). Dependendo do nível de desenvolvimento institucional do órgão público, isto é, do seu grau de institucionalização, haverá maior ou menor margem para mudanças nas políticas (Oliver, 1991 *apud* Machado-da-Silva, Fonseca, Crubellate, 2005). Estáveis, resistentes e persistentes no tempo, as instituições reforçam ou limitam a capacidade dos atores de atuar e influenciar, individual e conjuntamente, os processos de políticas, o que se torna ainda mais pujante no âmbito de políticas transversais que envolvem instituições díspares, com rotinas administrativas e atores distintos.

O grau de institucionalização das instituições governamentais e, por conseguinte, das políticas públicas sob sua tutela é tanto maior quanto mais antiga é a instituição e a política. Instituições constituídas há séculos ou há várias décadas tendem a apresentar

uma organicidade mais estruturada, complexa e diversificada. Do mesmo modo, políticas públicas mais antigas tendem a ser compostas por um conjunto mais amplo e robusto de programas e projetos, o que torna os acréscimos e as mudanças mais custosas e incrementais. Tais resultados se devem à dependência de trajetória das políticas, cuja construção ao longo do tempo impõe custos crescentes à formulação de novas ações e/ou à alteração das já existentes (Coelho, 1998).

Os efeitos da dependência de trajetória e de uma de suas expressões: o grau de institucionalização sobre o processo de políticas têm sido apontados por vasta literatura no campo da *Policy Analysis* (Weir, Orloff e Skocpol, 1988; Immergut, 1992; Weaver e Rockman, 1993). Coelho (1998), Gerschman e Santos (2006) e Menicucci (2007) mostraram como o arranjo institucional pré-existente da política de saúde no Brasil constrangeu e condicionou o desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Atendimento ao Doente Renal Crônico, o processo de especialização da oferta de serviços públicos e privados e a implementação da reforma sanitária ao longo da década de 1990, respectivamente. As ações elaboradas e implementadas nos anos anteriores conformaram os interesses dos grupos estatais e sociais e culminaram na formação de sistemas híbridos, com a participação do setor público e privado.

Semelhantemente, Weir (1993) e Weir, Orloff e Skocpol (1988) observaram os efeitos restritivos de políticas anteriores sobre as reformas implementadas nas políticas sociais Norte-Americanas nos anos de 1980. O contexto institucional existente impôs sérios constrangimentos às mudanças propostas e canalizou as ações estatais, impedindo que transformações significativas se desenrolassem sob as novas condições políticas e socioeconômicas naquele momento. Além disso, tal arranjo institucional legal conformou a criação de comunidades de políticas, organizou a competição entre elas e possibilitou a formação de certas alianças políticas dentre as mesmas.

Em consonância com esta literatura que trata das implicações do arcabouço institucional legal para o processo e o conteúdo das políticas públicas, acredita-se que o maior grau de descentralização e de transversalidade e o maior nível de institucionalização dos órgãos públicos e de determinada política impõe constrangimentos mais expressivos à influência dos diferentes atores políticos e sociais sobre o conteúdo de tais políticas. O número maior de instituições, com capacidades institucionais distintas, e de atores, com

visões políticas particulares, envolvidos nos processos de políticas públicas mais descentralizadas, transversais e institucionalizadas, reduz o poder de influência de cada participante e aumenta os custos de coordenação para a(s) instituição(ões) competente(s) (Arretche, 1996; Ckagnazaroff e Mota, 2003).

Por hipótese, tais constrangimentos do arranjo institucional legal das políticas atingem, inclusive, as instituições participativas que nelas estão inseridas, reforçando ou limitando a capacidade de influência das mesmas sobre o conteúdo de tais políticas. A existência de uma quantidade e uma diversidade menor de instituições e unidades federativas responsáveis por determinada política, criadas há menos tempo, tende a gerar custos mais baixos de coordenação para as mesmas e, assim, a impor constrangimentos menores à incorporação das recomendações das conferências por tais órgãos. Daí espera-se um efeito positivo do baixo grau de descentralização, de transversalidade e de institucionalização sobre a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CME, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre os programas das respectivas políticas, conforme mostra o Quadro 4.

Quadro 4: Efeito esperado do arcabouço institucional legal sobre a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre as respectivas políticas.

Arcabouço institucional legal		Efeito esperado sobre a capacidade de influência das conferências
Grau de descentralização	Baixo	Positivo
	Alto	Negativo
Grau de transversalidade	Baixo	Positivo
	Alto	Negativo
Grau de institucionalização	baixo	Positivo
	Alto	Negativo

Fonte: formulação própria.

3.1.2. Dinâmica política: tipos de redes de atores e de relações políticas.

Além dos constrangimentos institucionais, o processo de políticas é influenciado pelos atores estatais e societais que dele participam. As políticas, assim como o conjunto de programas e projetos que as compõe, derivam das ideias e das preferências dos indivíduos e grupos políticos e societais, que, pelo discurso e pela negociação e barganha política, buscam moldar as decisões finais segundo seus próprios interesses. Do lado dos atores governamentais, tal influência resulta da posição institucional que os mesmos ocupam, o que lhes assegura legitimidade para participar e direito de voz e voto

nos processos de política. Do lado dos atores sociais, por sua vez, a influência nestes processos deriva, entre outros, do conhecimento que estes atores possuem e da posição política que ocupam enquanto fontes de apoio e de representação política.

Os atores sociais apresentam a expertise necessária para elaborar e executar políticas. Eles controlam o conhecimento sobre as causas e os efeitos dos problemas sociais e promovem a difusão de novas ideias e padrões de comportamento. Como tais, os atores sociais consistem fontes cruciais de informação e de aconselhamento para o Estado. Em contextos de incerteza e informação assimétrica, estes grupos ajudam os governos a identificar as necessidades sociais, a enquadrar as questões para debate coletivo, a propor políticas específicas para cada problema e a identificar os aspectos mais importantes para negociação de cada resposta política (Hass et. al., 1992a).

Tais papéis desempenhados pelos atores sociais foram observados por Drake e Nicolaidis (1992 *apud* Hass, 1992a), Adler (1992 *apud* Hass, 1992a) e Hass (1992b) em suas investigações acerca da política internacional de comércio de serviços, de controle de armas nucleares e de proteção da camada de ozônio, respectivamente. Estes autores mostraram como as redes internacionais de profissionais com reconhecida experiência e competência nestas políticas, por eles denominadas comunidades epistêmicas, conformaram o debate mundial segundo uma visão especializada e informada do problema e influenciaram as negociações subsequentes entre os países, alcançando os resultados defendidos, com a decorrente exclusão dos demais. Hass (1992b), ademais, apontou que as comunidades epistêmicas com atuação voltada para a proteção da camada de ozônio foram decisivas na identificação de políticas específicas dirigidas para tais objetivos.

Além de possuir conhecimento e expertise, os atores sociais constituem fontes de apoio político e objetos de representação política por parte dos atores estatais em regimes democráticos. Tal condição possibilita que estes atores participem, legitimamente, de um processo de debate permanente, ao lado dos partidos políticos e do governo. Este processo se desenrola em um "sistema de arenas públicas", no qual imagens das políticas são formadas e se tornam dominantes, atividades reivindicatórias por parte de grupos sociais organizados acontecem e encontram resultados, problemas são definidos, soluções são propostas e políticas surgem (Fischer, 2003).

Neste sistema, o discurso não só representa um tipo de relação de poder, para além da negociação, mas, principalmente, consiste um determinante do comportamento e das ideias dos indivíduos e, portanto, das decisões por eles tomadas. As práticas discursivas criam estruturas e campos de ação dos indivíduos a partir de narrativas variadas, as quais definem o lugar dos distintos atores estatais e não estatais e os sistemas discursivos em cada área de política. Pela interação argumentativa, os atores incorporam, moldam, combinam e/ou eliminam preferências e ideias num processo contínuo de luta pelo triunfo de seu próprio argumento sobre os concorrentes.

Tais resultados foram mostrados por Hajer (1995) e Fuks (1998) em relação à política de meio ambiente. Hajer (1995) analisou a controvérsia em torno da política de chuva ácida na Grã-Bretanha e na Holanda, enquanto Fuks (1998) examinou o processo de construção da política de meio ambiente na cidade do Rio de Janeiro. Em que pese as particularidades de cada estudo, ambos os autores mostraram como diferentes discursos e pacotes interpretativos, veiculados por meio de argumentação pública, geraram resultados diferentes em termos de política pública.

Tanto no caso da política de chuva ácida, como no caso do Rio de Janeiro, a exposição de diferentes discursos no sistema de arenas públicas atribuiu novos contornos aos sistemas discursivos existentes, cunhados a partir dos valores, crenças, interesses e ideias dos atores envolvidos com tais políticas. O debate foi redimensionado e a concepção de chuva ácida e de meio ambiente se tornou mais inclusiva, abrigando as reivindicações, propostas e interpretações distintas que a pluralidade dos grupos sociais associavam a ela. Deste processo derivaram ações estatais mais amplas e diversificadas, reflexo da variedade de concepções concorrentes sobre as temáticas supracitadas vigentes (Hajer, 1995; Fuks, 1998).

A influência da interação discursiva sobre o processo de políticas públicas, derivada da condição dos atores sociais enquanto sujeitos de apoio e representação política, foi observada, ademais, por Pogrebinski e Santos (2011). Estes autores constataram que as deliberações das conferências nacionais realizadas entre 1988 e 2008 informaram e influenciaram as iniciativas de leis – projetos de leis (PLs) e projetos de emenda constitucional (ECs) – apresentadas ao Congresso Nacional na mesma época. Pogrebinski e Santos mostraram que o debate desenrolado nas conferências e as

decisões nelas tomadas serviram como insumo para fortalecer a dimensão deliberativa do processo legislativo e para fortalecer a representação política. Pelas conferências, os legisladores tiveram acesso às preferências dos cidadãos e coletaram informações valiosas acerca da política em questão, as quais subsidiaram, em alguma medida, as proposições por eles apresentadas ao Congresso.

Entretanto, tanto no caso da política de chuva ácida na Grã-Bretanha e na Holanda (Hajer, 1995) e da política ambiental no Rio de Janeiro (Fuks, 1988), quanto em relação à elaboração de proposições legislativas segundo as recomendações das conferências (Pogrebinski e Santos, 2011), os resultados em termos de políticas públicas variaram expressivamente.

Para Lowi (1967), Schmitter (1974), Hecló (1978), Waarden (1992), Sabatier e Jenkins-Smith (1993), Rhodes (2006), entre outros, esta variação pode ser explicada pela dinâmica política de cada área de política pública, pela qual se observa quem governa, como governa e a partir de quais interesses governa. Cada política consiste em um tipo de rede com características peculiares quanto à composição, às funções, aos padrões de relação e distribuição de poder, e às regras de conduta que assumem. Da combinação destes elementos, surgem dinâmicas políticas particulares, ora mais ora menos clientelistas, corporativistas, pluralistas, entre outras (Waarden, 1992).

Cada rede é composta por um número e por tipos de atores distintos. Algumas são formadas por um amplo conjunto de atores societais e estatais, enquanto outras são compostas por um número limitado de atores, os quais podem ser agrupados em uma, duas ou diversas associações. Imbuídos de interesses e demandas particulares, estes atores representam organizações da sociedade civil ou de mercado com capacidades, estratégias, grau de profissionalização, recursos e desempenhos distintos.

Ao se agrupar, estes atores dão origem a redes com funções específicas. Certas redes funcionam como canais de acesso dos grupos aos processos de tomada de decisão pública, outras possibilitam a troca de informações e a consulta mútua entre atores estatais e não estatais. Algumas redes se formam para lidar com problemas de negociação e de coordenação dos atores nos processos de política, enquanto outras

destinam-se à cooperação e ao compartilhamento das competências de elaboração e implementação de políticas (*idem, idem*).

A função assumida reflete, em boa medida, o tipo de relação entre os atores políticos e societais em cada área de política. Algumas redes envolvem participação voluntária, enquanto, em outras, a adesão é compulsória. Certas redes são ordenadas, outras são caóticas. Somado a isto, as redes se assentam sobre relações de poder distintas. Redes de negociação e coordenação, por exemplo, baseiam-se no conflito e na competição entre os grupos. Nelas, os acordos requerem negociação e barganha política. Por outro lado, redes de cooperação estão fundadas em relações colaborativas e na atuação conjunta e compartilhada entre atores estatais e não estatais. Nelas, há busca por consenso por meio de consulta aos participantes.

Dependendo do tipo de relação de poder estabelecida, os atores adotam regras de conduta distintas, marcadas por convenções de interação ou por regras do jogo político. Quando as relações são predominantemente adversariais, as negociações entre os interesses competitivos levam à definição de regras claras para o jogo político, de modo a viabilizar as decisões, sobretudo, via negociações e barganhas políticas. Por sua vez, relações cooperativas possibilitam a adoção de convenções para balizar e garantir legitimidade às ações dos atores estatais e societais nos processos de políticas.

Tais padrões de relação e de regras de conduta decorrem, notadamente, do tipo de distribuição de poder entre os atores políticos e sociais, vigente em cada área de política. Em certas políticas, o poder está concentrado nas mãos dos atores societais, que capturam ou colonizam as instituições públicas. Em outras, o Estado domina e instrumentaliza os interesses privados segundo sua vontade. Certas políticas, por sua vez, apresentam uma distribuição de poder relativamente equilibrada, as quais se refletem ou em uma atuação independente dos atores estatais e societais, ou em relações políticas intensas entre os mesmos (*idem, idem*).

No âmbito de cada subsistema de política, estes atributos das redes se misturam e dão origem a dinâmicas políticas singulares. A literatura tem identificado, pelo menos, cinco tipos de dinâmicas ou redes de política distintas: a clientelista (LaPalombara, 1964 *apud* Waarden, 1992), a corporativista e a pluralista (Schmitter, 1974), e as redes temáticas,

em contraposição aos triângulos de ferro (Hecló, 1978). Grosso modo, a estrutura clientelista e os triângulos de ferro são formados por apenas um ou dois grupos de interesse, os quais detêm e exercem o poder político no Estado. Nestes tipos de rede, as relações entre os atores estatais e os atores societais são horizontais, baseadas na cooperação e na consulta nos processos de política (Waarden, 1992).

Configuração oposta se observa nas redes temáticas. Como mencionado no capítulo anterior, estas consistem redes de comunicação formadas por muitos atores estatais e societais, interessados em um mesmo tema de política, os quais apresentam acesso livre e interação flutuante (Rhodes, 2006). Nestas redes, o poder político é distribuído entre os atores estatais e societais, o que gera relações predominantemente competitivas e adversariais entre os mesmos (Waarden, 1992).

Entre estes dois extremos, encontram-se as dinâmicas mais corporativistas e pluralistas, cuja composição e padrões de relação e de distribuição de poder se aproximam da configuração clientelista e das redes temáticas, respectivamente. A dinâmica corporativista se caracteriza pelo baixo número e baixa diversidade de atores envolvidos, ao passo que as redes pluralistas são compostas por um amplo e variado conjunto de atores societais. Os poucos grupos societais no âmbito da dinâmica corporativista estão organizados em um sistema integrado de intermediação de interesses, no qual os atores estatais trocam privilégios de acesso e recursos econômicos do Estado por cooperação e apoio político por parte dos atores societais (Schmitter, 1974). No pluralismo, por outro lado, as diversas organizações encontram-se espalhadas e disputam espaço e influência no processo de políticas de modo competitivo e conflituoso a partir, notadamente, da representação política (Waarden, 1992).

Seja qual for a dinâmica política, tanto as redes clientelistas e corporativistas quanto as redes pluralistas e temáticas dispersam o poder político, o que, por conseguinte, acarreta maiores custos de coordenação do processo de políticas aos governos (Rhodes, 2006). No entanto, cada configuração produz constrangimentos com intensidades distintas, segundo a composição e as relações de poder que assumem.

No que se refere à composição, o número ilimitado e a grande diversidade de atores societais que formam as redes temáticas elevam expressivamente os custos de

coordenação do processo de políticas para a instituição central. Por outro lado, a composição menos numerosa e menos variada dos triângulos de ferro e da dinâmica corporativista e clientelista produz custos de coordenação menores para o governo, uma vez que os grupos societais envolvidos são facilmente identificados e o leque de demandas apresentadas é mais restrito. Entre estes extremos, encontram-se as redes pluralistas, compostas por número e variedade maior de grupos de pressão em busca de respostas estatais particulares e distintas (Santos, 2002; Waarden, 1992).

Além da composição, o tipo de relação e de distribuição de poder de cada rede de política restringe, em menor ou maior grau, o processo de políticas. A distribuição difusa de poder nas redes temáticas eleva os custos de coordenação para o governo central. Por outro lado, a natureza cooperativa das relações entre atores estatais e societais destas dinâmicas tende a facilitar o processo decisório e a obtenção de consensos nos mesmos, o que tende a equilibrar, em alguma medida, os custos de coordenação nestas dinâmicas políticas (Waarden, 1992).

Já a dispersão de poder e o processo relativamente aberto e competitivo que caracterizam as relações pluralistas geram custos maiores de coordenação. Se baseada no conflito, tal dinâmica política requer forte mediação por parte do Estado e tende a produzir escolhas baseadas no mínimo denominador comum, como resposta à diversidade de demandas concorrentes, apresentadas aos tomadores de decisão. Se, porém, baseada na busca pelo consenso, os custos de coordenação tendem a ser menores, posto a vontade política dos atores societais e estatais em alcançar decisões minimamente aprovadas (Santos, 2002).

Por seu turno, a concentração do poder nas mãos de um número limitado de atores – no clientelismo e nos triângulos de ferro, dos grupos de interesse, e, no corporativismo, de atores estatais e não estatais de forma relativamente equilibrada –, somado ao processo fechado e cooperativo das dinâmicas clientelistas, corporativistas e dos triângulos de ferro, posiciona o Estado e os atores societais enquanto parceiros no processo de políticas, o que reduz os custos de coordenação do processo de políticas. Nelas, os grupos societais participam ativa e diretamente neste processo e, a partir desta atuação, determinam os resultados das políticas (Santos, 2002; Skogstad, 2005; Waarden, 1992).

Disto segue que dinâmicas políticas mais próximas da configuração clientelista e corporativista, caracterizadas pelo baixo número e diversidade de atores e por relações políticas cooperativas e concentração do poder político²⁸, tendem a produzir menores custos de coordenação para o Estado, *ceteris paribus*. Já as redes pluralistas, compostas por grupos com projetos políticos antagônicos e em disputa constante, e as redes temáticas tendem a elevar os custos de coordenação do processo de políticas, haja vista o amplo e variado conjunto de atores nelas envolvidos e a natureza competitiva e adversarial das relações entre os mesmos.

Assim como a dinâmica política condiciona o processo e o conteúdo das políticas, esta tese acredita que tal elemento impacta, semelhantemente, a capacidade de influência das recomendações das conferências sobre as respectivas políticas. Mediante as contribuições supracitadas, supõe-se que conferências de políticas cuja dinâmica política da política pública sob discussão se aproxima do tipo corporativista tende a apresentar maior capacidade de influenciar o processo de políticas, *ceteris paribus*. Uma dinâmica política menos plural e menos competitiva tende a gerar menores custos políticos de mediação e negociação para o governo, o que, por sua vez, tende a facilitar a incorporação das demandas dos atores sociais, apresentadas, conjuntamente, nos diversos espaços de interlocução e tomada de decisão com atores estatais.

Deste modo, espera-se um efeito positivo de dinâmicas políticas mais próximas do tipo corporativista sobre a capacidade da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR de influenciar as respectivas políticas. Por outro lado, espera-se um efeito negativo de redes de políticas temáticas e pluralistas sobre a capacidade destas conferências. Estes efeitos esperados são apresentados no Quadro 5 abaixo.

Quadro 5: Efeito esperado da dinâmica política sobre a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre as respectivas políticas.

Dinâmica política	Efeito esperado sobre a capacidade de influência das conferências
Mais corporativista	Positivo
Mais pluralista	Negativo

Fonte: formulação própria.

²⁸ Embora ambas sejam caracterizadas pela concentração do poder político, na dinâmica clientelista, este ocorre de forma desigual e apenas 1 ou poucos grupos o detém. Na dinâmica corporativista, por outro lado, os recursos são distribuídos mais igualmente entre os *stakeholders* (Waarden, 1992).

Na próxima seção, descrevemos, historicamente, o processo de construção da política nacional de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial, a fim de delinear o arcabouço institucional legal e a dinâmica política que as caracterizam. Ao final, elencamos as hipóteses deste trabalho quanto aos efeitos do arranjo institucional legal e da dinâmica política destas políticas sobre a capacidade das conferências nelas realizadas.

3.2.A Política de Aquicultura e Pesca, Urbana, de Meio Ambiente, de Esporte, as Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial: arcabouço institucional legal e dinâmica política.

O atual processo participativo da política de Aquicultura e Pesca, Urbana, de Meio Ambiente, de Esporte, das Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial constitui um produto de cerca de três décadas de transformações sociais, políticas e econômicas profundas no país. Estas mudanças tiveram início nos anos 70, com a emergência de uma nova cultura cívica associativa, foram aprofundadas nas duas décadas seguintes pela redemocratização do país e promulgação da Constituição Democrática de 1988, e se consolidaram nos anos 2000, com o investimento dos governos Lula (2003-2010) na expansão de espaços participativos de discussão e tomada de decisão no nível nacional. No bojo deste processo, a temática de Aquicultura e Pesca, de Cidades, de Meio Ambiente, de Esporte, de Gênero e a de Igualdade Racial se cristalizaram como políticas nacionais ao ganharem pastas ministeriais próprias.

A Política de Aquicultura e Pesca: arcabouço institucional legal e dinâmica política.

A pesca e a aquicultura, embora sejam consideradas atividades econômicas pares e sejam coordenadas por uma mesma instituição desde 1998, passaram a constituir objetos de políticas públicas em momentos muito distintos da história. A pesca tornou-se uma questão de governo nos anos de 1950, quando o governo federal criou a Divisão de Caça e Pesca e a Caixa de Crédito da Pesca na estrutura do Ministério da Agricultura para gerir esta atividade no nível nacional. Até então, a pesca, como atividade econômica, havia sido alvo de investidas governamentais pontuais: em 1765, a Coroa Portuguesa regulamentou a pesca da baleia no país e, um século e meio depois, nos anos

de 1920, o Ministério da Marinha criou pontos de fiscalização da pesca pela organização dos pescadores de cada região em colônias e cooperativas. Tal investida possibilitou o desenvolvimento da pesca artesanal e, com ele, o crescimento do número de trabalhadores da pesca nas décadas de 30 e 40 (Boszczowski e Borghetti, 2006; Castro, Yamanaka, Arfelli e Seckendorff, 2005).

Nos anos de 1950, a configuração mais delineada da atividade pesqueira subsidiou a decisão governamental de constituir a Divisão de Caça e Pesca e a Caixa de Crédito da Pesca para gerir e fomentar a pesca artesanal, desenvolvida pelas colônias e cooperativas de pescadores na costa brasileira. Ambas as instituições atuaram até 1962, quando foram fundidas e se tornaram a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), vinculada ainda ao Ministério da Agricultura (Boszczowski e Borghetti, 2006; Castro, Yamanaka, Arfelli e Seckendorff, 2005).

A gestão da política de Pesca pela SUDEPE foi orientada para a modernização do setor pesqueiro e para a criação e reprodução de uma estrutura industrial, como parte do projeto nacional-desenvolvimentista em vigência no período. A SUDEPE instituiu uma série de incentivos fiscais e promoveu investimentos públicos expressivos na pesca industrial, o que culminou na transformação da mesma em um setor econômico autônomo, que combinava pesca artesanal e industrial (*ops. cit.*).

Somado a isto, o investimento expressivo da SUDEPE no desenvolvimento do setor pesqueiro industrial criou as condições necessárias para a formação de uma comunidade empresarial da pesca bem-articulada ainda nos anos 70. Numerosos e politicamente influentes, os empresários criaram o Conselho Nacional de Pesca (atual Conselho Nacional de Pesca e Aqüicultura – CONEPE) em 1972 para representar os interesses desta comunidade em nível nacional (e atualmente da aqüicultura também). O CONEPE ficou responsável, entre outros, por promover a articulação entre as indústrias da pesca, firmar convênios com o governo e com outras entidades privadas e promover discussões setoriais e temáticas com o objetivo de harmonizar, qualificar e legitimar os pleitos do setor junto aos órgãos públicos e entidades privadas (CONEPE, 2012).

A atuação do CONEPE foi fundamental para a organização dos grupos empresariais da pesca em torno de objetivos similares e para a manutenção da política de incentivos e de

investimentos da SUDEPE, voltada, quase que exclusivamente, para a pesca industrial, durante o período ditatorial (Boszczowski e Borghetti, 2006; Castro, Yamanaka, Arfelli e Seckendorff, 2005).

O privilegiamento ao setor pesqueiro industrial por parte da SUDEPE provocou insatisfação e resposta de uma ala progressiva da Igreja Católica, a qual criou o Conselho Pastoral dos Pescadores (CPP) em 1969 para desenvolver ações políticas destinadas a modificar a situação de marginalização em que viviam os trabalhadores e trabalhadoras da pesca. O CPP atuou intensamente na organização política e na promoção de autonomia das colônias de pescadores, sobretudo, na região nordeste do país, até meados da década de 1980. Seu trabalho possibilitou a formação de diversos sindicatos, entidades e associações civis e movimentos de pescadores e pescadoras ao longo deste período, os quais tiveram participação fundamental na construção da atual política nacional de pesca do país (Ramalho, 2012).

Ao final da ditadura militar, a política nacional de pesca já se encontrava institucionalizada e abrigava duas atividades econômicas concorrentes: a pesca artesanal e a industrial. Cada subárea era composta por uma comunidade de atores distinta: de um lado, a comunidade dos pescadores artesanais, cujos interesses não recebiam a devida atenção por parte da SUDEPE; e, de outro, a comunidade dos empresários da pesca industrial, politicamente mais influente e favorecidas pela orientação política do governo militar autoritário.

A SUDEPE geriu a política nacional de pesca até 1989. Neste ano, o governo federal extinguiu esta instituição e transferiu suas competências para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o qual acabara de ser criado na estrutura do Ministério do Interior. Em 1992, a função de ordenamento e gerenciamento costeiro foi transferida para o recém-criado Ministério do Meio Ambiente (MMA).

A transferência da competência de gestão da política de pesca para o IBAMA e o MMA implicou, ademais, na consolidação de uma estrutura de responsabilidades compartilhadas entre as três esferas da federação. Em 1988, a CF/88 distribuiu a competência pela gestão ambiental e administração dos recursos naturais entre o

governo central, os estados e municípios. Tal distribuição de atribuições foi consolidada por leis infraconstitucionais subsequentes em relação a todas as políticas de competência do MMA e do IBAMA, dentre elas, a de pesca e, posteriormente, a de aquíicultura (Boszczowski e Borghetti, 2006).

Sob a gestão compartilhada do IBAMA e do MMA, de 1989 a 1998, a atividade pesqueira baseou-se, principalmente, na conservação e preservação dos recursos pesqueiros, com poucas ações de fomento ao desenvolvimento econômico do setor artesanal e industrial. Tal política causou grande insatisfação no empresariado e nos trabalhadores da área e os levou a unir forças em torno da criação de uma pasta ministerial exclusiva para gerir e coordenar a política nacional de pesca no país.

Em conjunto, pescadores e empresários alcançaram progressivamente seu objetivo. Em 1991, a Lei da Política Agrícola (Lei nº 8.171) incluiu a atividade pesqueira como parte integrante da atividade agrícola e, no ano seguinte, o ainda Presidente Collor de Melo encaminhou ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 309/92, que propunha transferir a competência de coordenação e gestão da política de pesca do IBAMA para o Ministério da Agricultura, a qual foi conquistada alguns anos mais tarde (*ibid*, 2006).

Em 1995, foi criado o Grupo Executivo do Setor Pesqueiro (GESPE), composto por representantes de diferentes ministérios, para conciliar a política do governo e os anseios deste setor, e, em 1997, como resultado da atuação desta equipe, foi editada uma MP (MP 1549-35 de 1997), que transferiu as funções de desenvolvimento e fomento da pesca do IBAMA para o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, o qual passou a ser denominado Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA). Não obstante essas disputas político-institucionais e o baixo investimento do governo federal no setor, as atividades pesqueiras se expandiram economicamente e a aquíicultura, como uma nova modalidade de atividade econômica, começou a se desenvolver no país, possibilitada, notadamente, pela expansão do mercado internacional, em um contexto de abertura e de desregulamentação econômica (*ibid*, 2006).

A MP 1549-35 foi transformada em lei ordinária em 1998 e acabou por consolidar, ao invés de superar, o caráter transversal da política de pesca e de aquíicultura – esta última

reconhecida como uma atividade econômica independente naquele momento²⁹. Ao MAPA, foi atribuída a função de desenvolver e fomentar o setor, enquanto a fiscalização e o ordenamento e gerenciamento do setor pesqueiro e aquícola permaneceram aos cuidados do IBAMA e do MMA, respectivamente.

Na estrutura do MAPA, o Departamento de Aqüicultura e Pesca (DPA) coordenou a política nacional de aqüicultura e pesca entre 1998 e 2002. Neste período, esta política foi claramente orientada para o desenvolvimento da pesca industrial e da aqüicultura continental e marítima, embora o plano do DPA envolvesse programas de recuperação e racionalização das pescarias costeiras e de fomento à aqüicultura familiar (Boszczowski e Borghetti, 2006; Castro, Yamanaka, Arfelli e Seckendorff, 2005).

Insatisfeitos com a política do DPA, as associações, colônias e movimentos sociais de pescadores se aliaram ao candidato à presidência, Lula, o qual, em troca, prometeu a criação de um ministério próprio para a pesca e aqüicultura e elaborou um projeto político de desenvolvimento sustentável para estes setores, que beneficiasse os pescadores artesanais (Brasil, 2003d).

Em 2003, pela MP 103, a primeira do governo Lula, a atividade de pesca e aqüicultura ganhou uma pasta ministerial própria. Vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR), a Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca (SEAP) herdou as funções e atribuições do DPA, mantendo-se, assim, a estrutura compartilhada de competências com o IBAMA e o MMA. Em 2009, também por meio de decreto do então presidente Lula, a SEAP foi transformada em Ministério da Pesca e Aqüicultura (MPA), mas nenhuma alteração foi promovida na distribuição de competências de gestão dessa política: o IBAMA permanece o órgão responsável pela fiscalização da pesca e da aqüicultura em todas as esferas da federação, o MMA, a instituição competente pelo ordenamento e gerenciamento costeiro, e o MPA, o ministério responsável pela gestão e fomento da política nacional para estes setores. No nível subnacional, a gestão e a coordenação da política de aqüicultura e pesca têm competido aos entes federados, notadamente, aos estados (Brasil, 2013b).

²⁹ A aqüicultura se desenvolveu no Brasil a partir dos anos 90, possibilitada, notadamente, pela expansão do mercado internacional, em um contexto de abertura e de desregulamentação econômica (Brasil, 2013b).

Desta breve descrição, constata-se que:

- (a) *O arcabouço institucional legal da política de aquicultura e pesca se caracteriza por alto grau de institucionalização, de descentralização e de transversalidade, uma vez que esta atividade econômica se tornou política nacional nos anos de 1950 pela criação da Divisão de Caça e Pesca e da Caixa de Crédito da Pesca e, desde a promulgação da CF/88, esta política tem sido elaborada e gerida por três ministérios diretamente – MPA, IBAMA e MMA – e por estados e municípios, autônoma e compartilhadamente; e*
- (b) *A dinâmica política no âmbito da política nacional de aquicultura e pesca é mais corporativa, pela presença de duas grandes associações de interesse (empresários e pescadores artesanais).*

A Política Urbana: arcabouço institucional legal e dinâmica política.

Tal como a atividade de pesca, a questão urbana tornou-se uma política de governo na segunda metade do século XX, mais especificamente, ao longo da década de 1960. No bojo das reformas de base do governo João Goulart (1961-1964), o IAB realizou o Seminário de Habitação e Reforma Urbana com o propósito de diagnosticar e elaborar uma política urbana nacional. Este seminário contou com a participação de profissionais liberais de diversas áreas, tais como arquitetos, engenheiros e economistas, e de outros atores sociais, dentre eles, líderes sindicais e estudantes e representantes de diversas entidades civis. Deste Seminário, resultou um relatório final que propunha, ao Poder Executivo, a elaboração de um projeto de lei que criasse uma Política Habitacional e de Reforma Urbana para o Brasil (Bassul, 2002; Maricato, 1997; Ferreira, 2012).

Embora tal proposta não tenha sido acolhida pelo governo Goulart e pelo governo autoritário, ela possibilitou que, pela primeira vez no país, o governo federal reconhecesse a necessidade de atuar diretamente nas cidades a partir de uma política pública sistemática e coordenada por instituições próprias. Tal tarefa foi designada para a SERFHAU, um órgão federal de promoção do desenvolvimento urbano, cuja principal atribuição era auxiliar os estados e municípios na elaboração e na coordenação de políticas e de outros instrumentos formais de planejamento urbano. Para tanto, a SERFHAU contava com os programas de financiamento do BNH, um banco estatal

criado para viabilizar a política habitacional pela construção de conjuntos habitacionais populares pelo governo e pela expansão da oferta de imóveis pela iniciativa privada³⁰ (Bernardes, 1986; Maricato, 2000).

O investimento em habitação do governo federal levou à gestação de uma comunidade de atores de mercado nesta área de política, composta por uma gama diversificada de grupos empresariais, fornecedores de bens e prestadores de serviços urbanos. Assim como observado para a política ambiental, de desporto e de pesca, tais grupos se organizaram a partir de um padrão corporativo de relação com o Estado, baseado em estruturas hierárquicas de controle pelo Estado e marcado pela disjunção entre as instâncias de organização e de representação dos interesses e pela intermediação de interesses pela cooperação política (*ops. cit.*).

A SERFHAU ficou responsável pela política urbana nacional até o início da década de 70. Neste período, ela atuou intensamente na institucionalização de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, que integrasse os 26 estados da federação e o Distrito Federal. Neste sentido, a SERFHAU criou superintendências regionais e investiu em cursos e seminários para gestores estaduais a fim de capacitá-los e auxiliá-los na elaboração de seu próprio Sistema de Desenvolvimento Urbano e Local (Bernardes, 1986; Silva, 2003).

Em um contexto de urbanização acelerada e descontrolada³¹ e de agravamento das desigualdades socioeconômicas nos municípios e entre as regiões brasileiras, a questão urbana ganhou centralidade política e a competência pela mesma foi transferida para o Ministério do Planejamento (MINIPLAN). O desenvolvimento urbano tornou-se uma das faces do desenvolvimento econômico e foi incorporado como diretriz do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), lançado em 1973.

³⁰ Ao longo da década de 70, porém, a carteira de financiamento do BNH se diversificou significativamente, abrangendo as mais diversas formas de construção imobiliária, além de programas de saneamento básico, transportes urbanos, entre outros.

³¹ Nos anos 60, a porcentagem da população brasileira nas cidades se aproximou, expressivamente, da porcentagem de habitantes no campo e, já na década seguinte, este padrão se inverteu e, pela primeira vez na história do país, mais de 50% da população habitava em cidades brasileiras (Silva, 2003).

Sob a gestão do MINIPLAN, a política urbana foi voltada para a promoção de um modelo nacional de organização territorial, claramente orientado pelo centralismo³² e pela busca de superação da estratégia de descentralização do planejamento urbano, adotada pela SERFHAU. No entanto, esta estratégia não logrou êxito e, ao final do período ditatorial, a questão urbana constituía um problema social ainda mais profundo: a ausência ou baixo controle sobre o uso e a ocupação do solo pelos governos locais e nacional aprofundara as desigualdades de acesso à propriedade nas cidades (Bernardes, 1986; Maricato, 2000; Silva, 2003).

O fracasso progressivo da política centralizadora do MINIPLAN, visualizado nos graves problemas territoriais dos anos 70, estimulou a organização dos atores sociais, defensores da reforma urbana no país. Neste processo, a Igreja Católica, por meio de sua ala progressista, contribuiu substancialmente ao promover encontros para auxiliar a construção de uma entidade que assessorasse tais grupos. Conhecidos como movimentos sociais urbanos, estes grupos passaram a lutar pelo direito à moradia e a exigir providências do poder público local em relação à política habitacional e à regularização fundiária (Maricato, 2000; Silva, 2003).

No início dos anos 80, este rico processo de mobilização social nas cidades deu origem a três entidades de luta pela questão urbana: a Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS), criada em 1980, a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) de 1982, e a Associação Nacional do Solo Urbano, instituída a partir da atuação de setores da Igreja Católica. A ANAMPOS e a CONAM foram constituídas para coordenar os movimentos de moradia do país, ao passo que a Associação Nacional do Solo Urbano surgiu para auxiliar a construção de uma entidade de luta pela reforma urbana. Estas três organizações de articulação, em conjunto com outras organizações de base, foram decisivas para o início das mudanças estruturais e institucionais da política urbana no país pós-democratização.

Assim, ao término do período ditatorial, a política urbana apresentava uma única orientação política, a saber, a expansão da habitação e de serviços urbanos básicos a altos custos de concentração da propriedade privada nas mãos das classes mais ricas e a

³² Não obstante à tendência à centralização, foi preservada a autonomia do poder local e foram reservadas competências complementares aos governos estaduais no período autoritário-militar (Bernardes, 1986).

decorrente exclusão do acesso às camadas populares. Deste processo, somente a comunidade de empresários urbanos participava e se beneficiava pela troca de favores políticos por apoio eleitoral. Restava aos movimentos sociais urbanos lutar, por meio de pressão na esfera pública, por mudanças na orientação da política urbana nacional.

A luta dos movimentos sociais urbanos, agrupados em torno do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), foi decisiva para que a questão urbana fosse incluída como política de Estado na CF/88, nos artigos 182 e 183, sob o título “Da Política Urbana”. A CF/88 instituiu o princípio da função social da propriedade e definiu que a política urbana deveria ser orientada por um Plano Diretor Municipal, composto por um conjunto de diretrizes sobre o desenvolvimento e o ordenamento urbano a ser seguido pela administração pública municipal e pela iniciativa privada (Bassul, 2002). Deste modo, a CF/88 transferiu aos municípios a competência de elaborar e gerir suas próprias políticas urbanas, em resposta ao processo de centralização desta política levado à diante a partir da década de 70.

O processo de regulamentação do artigo sobre a política urbana da CF/88 se desenrolou sob disputas acirradas entre a comunidade empresarial, de um lado, e os movimentos sociais urbanos, de outro. Deste processo, foram apresentados, ao Congresso, dezesseis projetos de lei, todos de iniciativa parlamentar. Dentre eles, o que mais prosperou foi o denominado “Estatuto da Cidade” (PL nº 5.578/90), de autoria do senador Pompeu de Sousa, o qual privilegiava a realização de uma reforma urbana, tal como defendida pelos movimentos urbanos. Aprovado no Senado em 1991, este projeto foi enviado à Câmara dos Deputados e nela tramitou até 2001, quando se tornou lei federal (Lei nº 10.257, de 10 de Julho).

O Estatuto da Cidade estabeleceu, dentre outros, que a política urbana seria elaborada, de forma compartilhada, pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. À União, caberia instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano e elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Aos estados e municípios, foi atribuída a coresponsabilidade pelo planejamento e gestão dos diversos instrumentos de desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e, aos municípios, a responsabilidade de

elaboração participativa do Plano Diretor Municipal, pelo qual o planejamento urbano seria delineado e legalmente assegurado (Bassul, 2002; Brasil, 2001).

Com o objetivo de cumprir as instruções do Estatuto da Cidade no âmbito nacional, o governo Lula criou o Ministério das Cidades (MCidades) pelo seu primeiro ato normativo (MP 103/2003). Esta instituição assumiu a atribuição de elaborar e coordenar a política urbana nacional, em colaboração com os estados e municípios, e tem desempenhado tal tarefa desde então. Sob a gestão do MCidades, a política urbana tem compreendido quatro áreas de intervenção governamental, quais sejam, habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, e programas urbanos, que incluem as ações relativas ao planejamento territorial urbano, estabelecidas no Estatuto das Cidades. Tais políticas têm sido elaboradas exclusivamente pelo MCidades, em parceria com estados e municípios, e pouco conversam com outras áreas de intervenção governamental – as principais políticas que apresentam interface com a política urbana são a do meio ambiente, a agrária e a de defesa civil (Brasil, 2013c).

Disto, pode-se dizer que a atual política urbana apresenta:

- (a) um arcabouço institucional legal altamente institucionalizado e descentralizado, mas com baixo grau de transversalidade, haja vista que esta temática se tornou política nacional nos anos de 1960 pela criação da SERFHAU e do BNH pelo governo federal em 1964, e, atualmente, sua gestão compete ao Ministério das Cidades e aos estados e municípios, autônoma e compartilhadamente; e*
- (b) uma dinâmica política mais plural, pela presença de múltiplas associações de mercado e da sociedade civil, competindo pelo poder.*

A Política de Meio Ambiente: arcabouço institucional legal e dinâmica política.

Por seu turno, a questão do meio ambiente tornou-se uma política pública no Brasil na década de 1930, como parte do projeto de industrialização nacional, promovido pelo governo Vargas (1937-1945). Este projeto envolvia a presença ativa do Estado como planejador, produtor de insumos e fornecedor de infra-estrutura básica para a indústria nascente e, assim, requeria, em contrapartida, a atuação governamental na gestão dos

recursos naturais para atender tal indústria. O governo Vargas investiu na regulamentação do uso dos recursos naturais e na criação de áreas de proteção ambiental no intuito de conservar tais recursos. Neste sentido, foi instituído o primeiro Código Florestal do país e, a partir desta lei, foram criados os três primeiros Parques Nacionais brasileiros: o Parque Nacional de Itatiaia em 1937 e, em 1939, o Parque Nacional de Iguaçu e o da Serra dos Órgãos (Silva-Sánchez, 1999; Vieira e Cades, 2007).

A política de regulamentação ambiental do governo Vargas desagradou a classe empresarial extrativista, que se posicionou em oposição às diversas formas de preservação do meio ambiente e pressionou contrariamente à elaboração e implantação de medidas pró-ambiente, como as propostas por aquele governo. Para conter tais manifestações, Vargas optou por estabelecer uma relação corporativa com os grupos empresariais vinculados à área, baseada na busca de cooperação pela troca de favores políticos por apoio político (*ops. cit.*).

Esta relação se intensificou ao longo da primeira experiência democrática (1945-1964) e estagnou o processo de regulamentação ambiental por parte do governo nacional. Neste período, a atuação do governo federal nesta área se resumiu à observação das normas do código florestal de 1937, sem nenhum avanço legal e prático na proteção do meio ambiente. A significativa pressão e influência política por parte da classe empresarial extrativista dentro e fora dos canais de intermediação de interesses, decorrente da necessidade dos representantes políticos de contar com o apoio eleitoral destes grupos de interesse, bloqueou velhas e novas ações estatais no sentido de controlar a utilização desenfreada e conservar o meio ambiente.

Somente em meados de 1960, a preocupação com a preservação ambiental voltou à agenda pública nacional, como desdobramento, notadamente, da centralidade adquirida por esta temática no nível internacional. Como desdobramento, foi aprovada a Lei nº 4.771 de 15/09/1965, que instituiu o novo Código Florestal Brasileiro, com o objetivo de conservar os recursos florestais, que, naquele momento, estavam sendo devastados em grande escala pelas indústrias nacionais. Para tanto, esta lei estabeleceu novas tipologias de identificação de áreas protegidas e criou as Áreas de Preservação Permanente e o instituto da Reserva Legal. As primeiras deveriam permanecer

intocáveis para garantir a integridade dos serviços ambientais, enquanto o instituto da Reserva Legal transferia compulsoriamente para os proprietários rurais a responsabilidade e o ônus da proteção ambiental em suas propriedades (*ops. cit.*).

A aprovação do novo código florestal foi seguida pela criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) em 1967, na estrutura do Ministério do Interior. O IBDF recebeu a missão de formular a política florestal no país e adotar as medidas necessárias para a utilização racional e a proteção e conservação dos recursos naturais renováveis. Entretanto, na prática, ele pouco atuou. O governo militar autoritário favoreceu a orientação econômica pró-indústria poluidora, baseada na crença de que a preservação do meio ambiente constituía um obstáculo para o crescimento do país.

A posição governamental em favor do crescimento econômico a todo e qualquer custo impulsionou o surgimento de um conjunto amplo e variado de grupos e associações civis em defesa da preservação do meio ambiente. Pela realização, em 1972, da Conferência de Estocolmo no Rio de Janeiro, a qual consistiu a primeira iniciativa de nível internacional voltada para a discussão e a organização das relações entre o ser humano e o meio ambiente, esta gama de organizações de base uniu-se e passou a atuar em torno de um movimento social único: o movimento ambientalista (Jacobi, 2003; Silva-Sánchez, 1999; Vieira e Cades, 2007; Viola, 1992).

O movimento ambientalista era composto por quatro correntes de pensamento principais: a vertente preservacionista, que defendia o desenvolvimento zero para impedir efeitos negativos do crescimento econômico e populacional sobre o meio ambiente; a corrente marxista, que atribuía ao sistema capitalista o ônus da destruição ambiental e propunha a substituição de produtos supérfluos por produtos considerados essenciais; os fundamentalistas que acreditavam que o ser humano não tinha o direito de influenciar o meio natural por ser apenas um ser vivo dentro de um sistema altamente complexo; e a corrente dos ecotecnicistas, que defendiam que os problemas ambientais se resolveriam através do desenvolvimento econômico e de novas tecnologias sustentáveis. Não obstante as diferentes perspectivas e propostas políticas, estes grupos atuavam conjuntamente por meio de protestos na esfera pública para denunciar as ações governamentais de degradação do meio ambiente (*ops. cit.*).

Mediante a pressão nacional e internacional por mudanças na gestão ambiental e dada a total dependência do país ao capital externo, o governo federal brasileiro criou a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) em 1973 para, entre outros, implementar medidas de controle da poluição industrial e de uso racional dos recursos naturais. A SEMA foi vinculada ao Ministério do Interior, dividindo funções com o IBDF. No mesmo período, foi instituído, ademais, um conjunto de agências ambientais no âmbito dos estados e municípios para atuar no controle à poluição ambiental no nível subnacional, em parceria com a SEMA e o IBDF.

A atuação do movimento ambientalista brasileiro trouxe ainda outros avanços para a política ambiental no início dos anos 80. Em 1981, foi instituída a primeira Política Nacional de Meio Ambiente pela lei nº 6.938, sob competência da SEMA e do IBDF. Esta política representou um marco na legislação ambiental do país, uma vez que incorporou, de forma inédita, a visão do ecodesenvolvimento, defendida pelos ambientalistas na Conferência de Estocolmo em 1972, criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) para articular os órgãos ambientais das três esferas da federação e instituiu o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) para possibilitar a interlocução entre governo e sociedade civil deste momento em diante.

Ao final do período de ditadura militar, a política do meio ambiente já se encontrava altamente institucionalizada e descentralizada e seu conteúdo era disputado por duas comunidades de política antagônicas e rivais: de um lado, a comunidade empresarial, defensora do crescimento a todo e qualquer custo ambiental; e, de outro, o conjunto de grupos e movimentos sociais agrupados em torno do movimento ambientalista, cuja bandeira política denunciava tal orientação e pregava a preservação do meio ambiente.

Com a redemocratização do país, novos avanços foram alcançados em relação à preservação do meio ambiente. Em 1985, as associações e organizações civis com finalidade de proteção ambiental tornaram-se autoras legítimas de proposição de ação civil pública, e, um ano depois, os estudos de impacto ambiental, introduzidos pela Política Nacional em 1981, foram regulamentados, assegurando a realização de audiências públicas para discussão de projetos com potencial de degradação ambiental e a constituição de espaços de negociação social nos processos de tomada de decisão sobre tais assuntos.

Somado a isto, a atuação do movimento ambientalista foi decisiva para que a CF/88 considerasse o meio ambiente como um patrimônio público, um direito de todos, e, como tal, atribuísse o dever de defendê-lo e preservá-lo ao poder público e à sociedade. Tal como para a política urbana, a CF/88 consolidou a divisão de competências de elaboração de políticas ambientais entre municípios, estados e a União, vigente desde os anos de 1960 (Jacobi, 2003; Silva-Sánchez, 1999; Vieira e Cades, 2007).

Ainda em 1988, o governo Sarney criou o programa “Nossa Natureza”, cujo objetivo era reformular a legislação ambiental e apresentar diretrizes para a proteção do meio ambiente, principalmente na região amazônica (Silva-Sánchez, 1999:9). Este programa consistiu uma resposta do governo central às críticas da comunidade internacional e do movimento ambientalista brasileiro à degradação ambiental causada pelos projetos de desenvolvimento, implementados até então. Também com tal propósito, foi criado o IBAMA em 1989, que fundiu a SEMA e o IBDF em sua estrutura e assumiu as atribuições destes órgãos de coordenar a política nacional do meio ambiente e aplicar a legislação em vigor, em articulação com estados e municípios (ibid, 1999).

Os avanços legais e institucionais dos anos 80 continuaram na década seguinte. Neste período, a política ambiental deu um salto qualitativo, notoriamente a partir da 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Brasil em 1992 (RIO’92). A insatisfação e denúncia da má gestão da política ambiental pelo governo Collor de Melo (1990-1992) por parte dos inúmeros grupos em torno do movimento ambientalista foi respondida pela criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) em 1992 para formular e coordenar a política nacional. Como desdobramento, o IBAMA passou a ser vinculado a esta instituição e a atuar particularmente na fiscalização, monitoramento e controle ambiental em todas as esferas da federação.

A criação do MMA foi seguida pela aprovação da Lei das Águas em 1997, e, no ano seguinte, da Lei de Crimes Ambientais ou Lei da Natureza (Lei nº 9.605/98). Ambos os atos normativos propunham assegurar a preservação dos recursos naturais no país, embora por meios distintos (Vieira e Cader, 2007). Nos anos 2000, os esforços do Estado brasileiro de ampliar os instrumentos de proteção ambiental continuaram. O novo século se iniciou com a aprovação da Lei Nº 9985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC), dividindo as unidades de

conservação em Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. Dois anos mais tarde, foi lançada a Agenda 21 de desenvolvimento ambiental sustentável, elaborada a partir de vasta consulta à população, à sociedade civil e aos órgãos públicos dos diversos entes federativos (ibid, 2007).

Nos governos Lula (2003-2010), o investimento em programas voltados para a preservação ambiental foi mantido e expandido. Este governo restringiu as atribuições do IBAMA à autorização do uso dos recursos naturais e ao licenciamento, controle e fiscalização ambiental ao criar o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade para gerir e proteger as Unidades de Conservação. Somado a isto, a política florestal foi reincorporada à agenda governamental por meio da criação do Serviço Florestal Brasileiro e da Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP), e o SISNAMA foi fortalecido para possibilitar a gestão compartilhada da política ambiental entre o governo federal, os estados e municípios (Vieira e Cader, 2007; Brasil, 2013c).

Em síntese, constata-se que:

- (a) O arcabouço institucional legal da política de meio ambiente é altamente institucionalizado e descentralizado, mas menos transversal, posto que esta temática se tornou política nacional nos anos de 1930 como parte da política econômica nacional-desenvolvimentista do governo Vargas e, desde 1992, esta política tem sido elaborada e gerida pelo MMA e por estados e municípios, autônoma e compartilhadamente; e*
- (b) A dinâmica política no âmbito da política nacional de meio ambiente é mais pluralista, pela presença de múltiplas organizações societais, as quais têm disputado, de forma predominantemente conflitiva, o poder nesta área.*

A Política de Esporte: arcabouço institucional legal e dinâmica política.

Semelhantemente à questão ambiental, a temática do desporto entrou na agenda governamental na primeira metade do século XX, durante o Estado Novo Vargasista (1937-1945). Mas diferentemente desta última, a política do desporto resultou da necessidade de intervenção governamental na disputa política entre duas associações de

interesse: a pró-profissionalização do esporte e a pró-amadorismo. Ao longo da República Velha (1889-1930), um conjunto significativo de associações e entidades esportivas foi constituído pelas elites político-econômicas, dentre elas, o Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e a Confederação Brasileira de Desportos (CBD) (Bueno, 2008).

No início da Era Vargas, as organizações esportivas se expandiram, em densidade e diversidade, e se dividiram em duas correntes: a pró-profissionalização do esporte e a pró-amadorismo. O movimento pró-profissionalismo criou a Federação Brasileira de Futebol (FBF) em 1933 para se opor à CBD, a qual era favorável ao amadorismo esportivo. A disputa foi mediada pela intervenção do Estado em favor do esporte profissional pouco tempo depois. Em 1937, Vargas criou a Divisão de Educação Física (DEF), na estrutura do Ministério da Educação e Cultura, para formular e gerir a política nacional de esportes. A DEF ficou responsável por elaborar programas de promoção do esporte de alto rendimento nas escolas, notoriamente do futebol, como parte da política nacionalista do Estado Vargasista de promoção da identidade nacional.

A criação da DEF foi seguida pela edição do primeiro ato normativo, inteiramente dedicado ao desporto. O Decreto-Lei n.º 1.056 de 19/01/1939 criou a Comissão Nacional de Desporto para realizar um estudo detalhado sobre a questão esportiva e apresentar ao Governo Federal um plano geral para sua regulamentação. Esta equipe elaborou o Código Nacional de Desporto e as diretrizes para a elaboração do Decreto-Lei n.º 3.199 de 14/04/1941, que estabeleceu as bases da organização dos desportos profissionais e amadores no país e instituiu o Conselho Nacional do Desporto (CND) para, entre outros, representar as entidades esportivas privadas junto ao governo central. O CND congregou representantes da CBD, do COB e da FBF, como uma tentativa do Estado de mediar os conflitos entre estas entidades esportivas em prol do amadorismo ou do profissionalismo esportivo no país (Brasil, 2013d; Bueno, 2008).

A orientação da política nacional de desporto para os esportes de alto rendimento foi continuada e aprofundada durante o primeiro período democrático. Uma das iniciativas foi a organização e a realização da Copa do Mundo de Futebol no país em 1950. Outra foi o investimento institucional substantivo no desenvolvimento da Educação Física por meio, notadamente, da Campanha Nacional de Educação Física (CEF), instituída pelo

Decreto nº 43.177/58. A CEF previa o aumento da oferta de cursos de extensão universitária e de estágios técnico-pedagógicos nesta área e, como tal, beneficiou e fortaleceu as diversas associações e entidades esportivas, as quais passaram a receber mais recursos públicos neste período e se tornaram importantes fontes de apoio político para os candidatos nos períodos eleitorais.

Este esforço governamental foi ampliado a partir de 1964, com a edição do Decreto nº 53.741, o qual propôs a elaboração de um Plano Diretor de Educação Física e dos Desportos, cujo objetivo era fortalecer a área e o ensino de Educação Física nas escolas sob a ótica do esporte como alto rendimento, e reaproximar este ensino das atividades esportivas profissionais (Bueno, 2008).

Tal investimento possibilitou a formação de uma massa de profissionais de educação física e o desenvolvimento desta área no país. No bojo deste processo, emergiu uma sociologia crítica do esporte, que propunha o abandono do paradigma do esporte como aptidão física, como alto rendimento, privilegiado desde o princípio. Este movimento pela renovação da Educação Física ganhou organicidade no final da década de 1970, com a criação, entre outros, de um conjunto de associações de profissionais e de estudantes ligados ao esporte amador e educacional.

O Plano Diretor de Educação Física e dos Desportos foi coordenado pelo DEF até 1970, quando este departamento foi transformado em Departamento de Educação Física e Desportos (DEFD) pelos Decretos nº 66.296, de 03/03/1970, e nº 66.967, de 27/06/1970³³. Institucional e politicamente mais forte, o DEFD lançou o Plano de Educação Física e Desporto (PED) em 1971 com a finalidade principal de sanar os problemas, de longa data, de baixa aptidão física da população e de carência de profissionais na área. O PED buscou ampliar a assistência técnica e a cooperação financeira com os entes federados e órgãos e instituições federais envolvidas com o setor e realizou a Campanha Nacional de Esclarecimento Esportivo (CEE), que visava popularizar e ampliar a prática de esportes, tendo como bandeira política o esporte como

³³ Em 1969, o governo autoritário-militar estabeleceu um convênio com o IPEA e o DEF para a elaboração de um diagnóstico da Educação Física e dos Desportos no Brasil. O relatório produzido apontou para a existência de distorções regionais e setoriais da política e de deficiências da qualidade da política e, a partir disso, sugeriu o fortalecimento do DEF para coordenar as mudanças necessárias nesta política. Surgiu, assim, o DEFD (Bueno, 2008).

direito de todos (*ibid*, 2008).

A iniciativa do PED de popularizar a prática esportiva impulsionou a proliferação de atores societários defensores do esporte participativo, como lazer. Este processo foi viabilizado, ademais, pela Política Nacional de Educação Física e Desportos (PNED), instituída pela Lei nº 6.251 de 1975. A PNED propôs difundir, aprimorar e elevar o nível dos desportos no país a partir de um planejamento participativo e de ações sociais de baixo custo, com base na participação popular voluntária e em estruturas sociais dos governos locais.

Somado a isto, a PNED introduziu uma nova categoria esportiva, a do esporte classista, o qual era direcionado aos trabalhadores por meio de associações desportivas criadas nas empresas. Como decorrência, a área de desportos passou a incorporar uma lógica econômica, proveniente do setor privado, e se tornou um veículo de marketing de grandes empresas nacionais e internacionais, patrocinadoras de tais equipes.

Este processo ganhou fôlego com o fim do período de milagre econômico e com o arrocho orçamentário do início dos anos 80. Em 1978, o DEFD foi elevado ao status de Secretaria de Educação Física e Desportos (SEED) e o PNED foi substituído pelas Diretrizes Gerais para a Educação Física e Desportos. As Diretrizes Gerais deram continuidade e ampliaram as ações previstas no PNED ao estender a obrigatoriedade da atividade de educação física para a educação pré-escolar e o ensino de primeira à quarta série, dar continuidade ao investimento na popularização do esporte e incentivar o esporte classista. Além disso, a SEED instituiu a Comissão de Pesquisa em Educação Física e Desportos (COPEDE) em 1983, a qual passou a desenvolver pesquisas com enfoque, particularmente, nos efeitos pedagógicos, psicológicos e sociológicos do esporte, possibilitando a diminuição paulatina do peso da justificativa biológica-nacionalista na política esportiva (*op. cit.*).

Não obstante, a incorporação da dimensão educacional e participativa do esporte na política de desportos do país ocorreu apenas pela promulgação da CF/88. A Comissão de Reformulação do Esporte, formada para discutir e propor emendas à Constituição, contou com a participação exclusiva da comunidade em defesa do esporte profissional, composta por representantes do CND, do COB, da Federação Internacional de Futebol

de Salão, da Confederação Brasileira de Basquete, da Confederação Brasileira de Futebol de Salão, da Confederação Brasileira de Futebol, da Confederação Brasileira de Atletismo e da Confederação Brasileira de Cronistas Desportivos (Bueno, 2008).

Excluídas, as associações representantes do setor de educação física e lazer formaram o Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE) para debater a política esportiva nacional, paralelamente à discussão na Constituinte. A pressão do CBCE foi decisiva para que a CF/88 estabelecesse, em seu artigo 217, o dever do Estado de fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de todos, e de destinar recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a prática do desporto de alto rendimento, tratando de modo diferenciado o desporto profissional e o amador (Brasil, 1988).

Na década seguinte, por sua vez, a política de esporte vivenciou momentos de avanço e de retrocesso. Em 1990, a SEED foi extinta e a área de desporto recebeu uma instituição própria, com a criação da Secretaria de Desportos da Presidência da República. Entretanto, o Conselho Nacional de Desportos foi substituído pelo Conselho Superior de Desportos (CSD), um órgão consultivo/normativo e não mais deliberativo/executivo. Dois anos depois, a competência pela política de esportes voltou para o Ministério da Educação, sob os cuidados da Secretaria de Desportos (SEDES), pela Lei 8.490 de 19/11/1992, conhecida como Lei Zico. Este mesmo ato normativo criou o Sistema Federal do Desporto, que, assim como as diversas políticas anteriores, tinha como objetivo promover e aprimorar as práticas desportivas de alto rendimento, a partir da integração entre municípios (ligados a entidades federais ou estados), estados e pessoas físicas e jurídicas de direito privado.

A orientação da política esportiva para o alto rendimento foi mantida durante os dois mandatos de FHC (1995-2002). Em 1995, a política de desporto ganhou, pela primeira vez, uma pasta ministerial própria: foi criado o Ministério de Estado Extraordinário do Esporte e o Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (INDESP) em sua estrutura. Três anos depois, o Ministério de Estado Extraordinário do Esporte foi convertido em Ministério do Esporte e Turismo e o CSD tornou-se Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro (CDDDB). No ano seguinte, em 1999, o

INDESP foi substituído pela Secretaria Nacional do Esporte, na estrutura do Ministério do Esporte e Turismo (Bueno, 2008; Brasil, 2013d).

Somado a isto, a pressão política e o lobby exercido pela comunidade de esporte educacional e participativo possibilitou, pela Lei Maguito Viola (Lei nº 9.981, de 14/07/2000), a inclusão de representantes destas duas categorias na mais alta instância de participação societal junto ao governo federal, à época, o Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro (CDDDB). Em 2002, o CDDDB foi transformado em Conselho Nacional do Esporte (CNE) e, nele, foi mantida a representação das três categorias do esporte brasileiro: alto rendimento, educacional e de participação/ lazer.

Com a eleição de Lula à Presidência da República, a área de esporte e a de turismo foram desvinculadas e cada uma recebeu uma pasta ministerial própria pela MP 103/03. O Ministério do Esporte (ME) assumiu a missão de formular e implementar ações e programas nacionais de promoção do esporte de alto rendimento, educativo e participativo, tal qual assegurado pela CF/88. Desde então, a política nacional de desportos tem compreendido estas três dimensões do esporte e tem sido formulada, compartilhadamente, pelo governo federal, estados e municípios. Nestas esferas, as ações governamentais têm sido disputadas pelas entidades vinculadas ao esporte profissional, de um lado, e em defesa do esporte educativo e participativo, de outro, em que pese a superioridade, em número e em poder político, ainda prevalecente, da comunidade do esporte como alto rendimento nas relações com os atores estatais no âmbito desta política (Bueno, 2008).

Em síntese, observa-se que a política de esporte apresenta:

- (a) *um arcabouço institucional legal altamente institucionalizado e descentralizado, mais com baixo grau de transversalidade, uma vez que esta temática foi incorporada à agenda governamental nos anos 30 pela criação da Divisão de Educação Física (DEF), e, desde a década de 90, tem sido elaborada e gerida pelo Ministério do Esporte, em parceria com estados e municípios; e*

(b) uma dinâmica política mais corporativa, pela presença de três grandes comunidades em defesa, cada qual, do esporte profissional, educacional ou participativo, sendo a primeira politicamente mais influente na área.

As Políticas para Mulheres: arcabouço institucional legal e dinâmica política.

A “mulher” como sujeito de política pública consiste uma conquista recente no Brasil. A primeira política pública para mulheres, qual seja, o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher, sob responsabilidade do Ministério da Saúde (MS), foi criada pelo governo federal em 1983 (Ministério da Saúde – MS, 2012; Pinto, 2003; Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – Brasil, 2013e). Até então, o país não havia testemunhado uma intervenção governamental sistemática voltada para a promoção de políticas para mulheres; apenas alguns direitos pontuais haviam sido conquistados pela atuação do movimento feminista brasileiro (Brasil, 2013e; Brasil, 2003f; Pinto, 2003).

O movimento feminista brasileiro se formou no final do século XIX, com o objetivo de lutar pelo direito de sufrágio para as mulheres no país. Nesta primeira fase de atuação, ele combinou duas vertentes ideológicas distintas: de um lado, estavam os grupos conservadores, os quais lutavam pelo direito de cidadania das mulheres, do outro, encontrava-se a vertente radical, a qual propunha, além da garantia de direitos políticos para as mulheres, uma mudança mais profunda no regime político do país. Neste sentido, este grupo se vinculou politicamente ao movimento anarquista e ao Partido Comunista e fundou o Partido Republicano Feminino em 1910 e a Federação Brasileira para o Progresso Feminino (FBPF) em 1918 (Costa, 2005; Pinto, 2003).

A conquista do sufrágio para as mulheres em 1932 foi acompanhada por um refluxo na atuação do movimento feminista, o qual perdurou até o início dos anos 70. Nesta década de ativismo da sociedade civil brasileira, o feminismo renasceu com duas bandeiras principais de luta: uma de oposição à ditadura militar e outra de resistência ao poder e à dominação do homem sobre a mulher. Estes projetos envolveram um conjunto diversificado de grupos e de mulheres, entre elas, intelectuais, anarquistas e líderes operárias, as quais uniram forças em torno do Movimento Feminino pela Anistia, fundado em 1975, e na organização de eventos para comemorar o Ano Internacional da Mulher, no mesmo ano. Desta organização, resultaram as próximas conquistas do

movimento: a aprovação da Lei do Divórcio em 1977 (Lei 6.515/77) e a tradução da temática de gênero em política pública nacional pela criação do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher em 1984 e, no ano seguinte, de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM) nos estados federados e do Conselho Nacional de Políticas para Mulheres (CNDM), na estrutura do Ministério da Justiça (MJ) (Alvarez, Dagnino e Escobar, 1998; Pinto, 2003; Sarti; 2004).

A atuação do movimento feminista foi decisiva, ademais, para a garantia, na CF/88, de direitos políticos e civis e da condição de sujeito de política pública, politizada e publicizada, às mulheres (Costa, 2005). Pela atuação de porta-vozes, o movimento feminista penetrou em associações civis e profissionais, partidos políticos e sindicatos e muitos grupos feministas adquiriram a forma de ONGs e buscaram influenciar as políticas públicas, utilizando-se de canais institucionais.

Não obstante tais conquistas, os primeiros governos democráticos que se seguiram a elas não investiram na elaboração de uma política nacional para mulheres e, assim, as ações voltadas para este público ficaram limitadas ao programa de assistência à saúde da mulher, implementado pelo MS, e às ações de atendimento à mulher vítima de violência, sob a responsabilidade do MJ. Tal descaso impulsionou a rearticulação do movimento feminista no início dos anos 2000 para pressionar os então candidatos à presidência da República, Lula e Serra, a incorporar esta temática como prioridade na agenda de políticas públicas. Neste sentido, as diversas organizações em torno do movimento feminista realizaram o II Fórum Social Mundial em Porto Alegre e 26 Conferências Estaduais em 2002. Deste processo, uma importante conquista foi alcançada: em 2002, foi criada a Secretaria dos Direitos da Mulher (SEDIM) na estrutura do Ministério da Justiça (Costa, 2005).

A consolidação deste processo veio um ano depois pela constituição da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM), com status de Ministério, na estrutura da SGPR, pela primeira medida provisória editada pelo governo Lula em 2003 (que também instituiu a SEAP e o MCidades como visto anteriormente). Neste processo, a SEDIM foi extinta e o Conselho Nacional de Direitos das Mulheres passou a ser vinculado a SPM. A SPM tornou-se responsável, entre outros, por assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de

políticas para as mulheres no nível nacional e desenvolver ações conjuntas com os Ministérios e Secretarias Especiais e com estados e municípios no intuito de promover a igualdade de gênero no país. Desde então, a SPM tem construído e implementado Planos Nacionais de Políticas para Mulheres, em parceria com ministérios e secretarias dos diversos estados e municípios do país, e com o apoio das variadas organizações de base e movimentos sociais que compõem o movimento feminista (Brasil, 2013e).

Em síntese, pode-se dizer que as políticas para mulheres apresentam:

- (a) *um arcabouço institucional legal pouco institucionalizado, embora muito descentralizado e transversal. As políticas para mulheres entraram na agenda governamental em meados da década de 1980 e, desde então, têm sido elaboradas e geridas por diferentes ministérios e por estados e municípios de forma compartilhada; e*
- (b) *uma dinâmica política mais pluralista, composta por múltiplas organizações da sociedade civil, agregadas em torno do movimento feminista.*

A Política de Promoção da Igualdade Racial: arcabouço institucional legal e dinâmica política.

Dentre as temáticas acima analisadas, a questão racial foi a que se tornou política de governo mais recentemente, não obstante as diversas manifestações públicas contra o racismo e contra a desigualdade racial, promovidas desde o final do século XVIII³⁴, e a atuação do movimento negro neste sentido a partir dos anos 30. Nesta década, a Frente Negra Brasileira³⁵ atuou fortemente na luta pela igualdade de direitos e pela participação dos negros na sociedade brasileira. Quatro décadas depois, nasceu o Grupo Ilê Aiyê na Bahia, como uma referência cultural importante no cenário nacional, e,

³⁴ Em 1778, aconteceu a Revolta dos Alfaiates em favor da liberdade e da emancipação dos escravos e, cinquenta anos mais tarde, em 1835, foi organizada a Revolta dos Malês, cujo objetivo era pôr fim à escravidão e à imposição religiosa por parte da Igreja Católica (Ribeiro, 2009).

³⁵ A Frente Negra Brasileira foi criada no início da década de 1930 e ganhou adeptos em todo o país pela realização de atividades de caráter político, cultural e educacional para os seus associados, em suas filiais em algumas cidades paulistas e nos estados da Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Espírito Santo e Rio Grande do Sul. No entanto, sua atuação foi breve: a instauração do Estado Novo em 1937 e a dura censura à manifestação política obrigou a Frente Negra a encerrar suas atividades após apenas 7 anos de existência (*ibid*, 2009).

pouco depois, em 1978, o Movimento Negro Unificado (MNU) surgiu como uma nova investida social na formação de um movimento nacional de luta contra o racismo e contra a exclusão política e socioeconômica da população negra (Ribeiro, 2009).

O MNU passou a participar de inúmeros congressos e eventos mundiais e conseguiu que o Brasil sediasse o III Congresso de Cultura Negra das Américas em 1982. Desta atuação, emergiu um amplo conjunto de organizações civis (OSCs) em defesa da igualdade racial, dentre elas, a Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN); a Coordenação Nacional de Quilombos (CONAQ); a União de Negros pela Igualdade (UNEGRO); a Articulação de Organizações de Mulheres Negras; o Fórum Nacional de Mulheres Negras; o Fórum Nacional de Juventude Negra; e entidades nacionais no campo da religiosidade de matriz africana. Estas OSCs apresentavam valores culturais e projetos políticos distintos, que iam desde visões mais conservadoras, às mais radicais (Ribeiro, 2009). Não obstante à diversidade de perspectivas, a atuação destas diferentes organizações aconteceu de forma convergente em torno do Movimento Negro ao longo da década de 80 e 90.

A articulação política do Movimento Negro com os atores políticos ao longo do processo da Constituinte trouxe a primeira conquista legal deste movimento. De forma inédita, a CF/88 reconheceu o racismo e o preconceito racial como fenômenos presentes na sociedade brasileira, sustentando a necessidade de combatê-los. Os artigos 3º, 4º e 5º desta Carta converteram a temática racial em uma questão de Estado, atribuindo a suas múltiplas dimensões – Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, e União, Estados e Municípios – a responsabilidade de atuar contra as desigualdades raciais no país (Ribeiro, 2009).

A tradução da temática racial em política de Estado foi acompanhada pela criação da Fundação Cultural Palmares (FCP), a primeira instituição pública federal para lidar com a questão racial. Vinculada ao Ministério da Cultura, esta instituição foi fundada para comemorar os 100 anos de abolição da escravidão e recebeu a atribuição de promover ações voltadas para a preservação da influência da população negra na sociedade brasileira. No mesmo ano, o governo Sarney criou o Programa Nacional do Centenário da Abolição da Escravatura, sob a gestão da FCP, com a finalidade de conservar a cultura afro-brasileira.

Na década de 1990, porém, os avanços pararam. As duas iniciativas governamentais implementadas não produziram programas para uma política de promoção da igualdade racial. Em 1993, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, junto ao Ministério da Justiça, com a missão de propor ações de combate à discriminação racial no país. Três anos depois, o governo FHC instituiu o Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e Ocupação, com a missão de indicar e monitorar a inserção da questão racial em várias áreas do governo (*ibid*, 2009).

A ausência de avanços concretos no sentido de promover a igualdade racial no âmbito nacional estimulou a inserção, por centrais sindicais e sindicatos, da temática racial em sua pauta de reivindicações, o que, por seu turno, possibilitou o aparecimento de órgãos específicos a respeito do tema nessas instituições, tal como o Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial (INSPIR) (*ibid*, 2009).

Por outro lado, no plano local, um conjunto de iniciativas foram implementadas por governos estaduais e municipais. As experiências iniciais envolveram a criação e consolidação de órgãos consultivos, como, por exemplo, o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra, em São Paulo, em 1984, o qual inspirou experiências em outras localidades. Na década de 1990, o estado do Rio de Janeiro criou a Secretaria de Defesa e Promoção das Populações Negras e alguns municípios, tais como São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte, instituíram órgãos executivos para lidar com a temática racial.

Em todas as esferas, porém, as ações pontuais implementadas estavam pautadas em uma visão marcadamente cultural da problemática racial e, em decorrência, não trouxeram avanços substantivos em termos de promoção da igualdade racial no país. Foi somente na virada do século que este cenário começou a ser mudado. Nos anos 2000, foi instituído o programa “Brasil Gênero e Raça” no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego para identificar e combater as práticas discriminatórias nas relações de trabalho. Neste sentido, as Delegacias Regionais do Trabalho criaram Núcleos de Promoção de Igualdade de Oportunidades e Combate à Discriminação, voltados para promover igualdade de oportunidades em matéria de emprego e profissão e punir práticas discriminatórias comprovadas (Yannoulas e Soares, 2009).

Novos avanços foram alcançados a partir de 2003 pela criação de uma pasta ministerial própria para esta temática, a saber, a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Pela MP 103/2003, A SEPPIR ficou responsável por elaborar e coordenar a política nacional de igualdade racial, em parceria com municípios e estados e com outras instituições federais. Desde então, esta instituição pública tem buscado articular as diversas ações de municípios e estados relativas à promoção da igualdade racial em torno de uma política nacional única, e tem buscado promover a incorporação da dimensão racial nas diversas políticas setoriais, partindo do reconhecimento de que o preconceito e a desigualdade racial perpassam a sociedade brasileira como um todo e, por conseguinte, perpassam todas as políticas governamentais. Neste processo, a SEPPIR tem contado com o envolvimento e colaboração dos diversos atores sociais, defensores da igualdade racial, os quais, historicamente, atuaram em torno do movimento negro (Brasil, 2013f).

Desta breve descrição histórica, constata-se que:

- (a) O arcabouço institucional legal da política de promoção da igualdade racial se caracteriza por um baixo grau de institucionalização, mas alto grau de descentralização e de transversalidade, haja vista que esta temática se tornou política nacional nos anos de 1980 e, desde então, tem competido aos três entes da federação e a diversos ministérios compartilhadamente; e*
- (b) A dinâmica política no âmbito da política de promoção da igualdade racial é mais pluralista, composta por múltiplas organizações da sociedade civil, agregadas em torno do movimento negro.*

O Quadro 6 apresenta, sinteticamente, o arcabouço institucional legal e a dinâmica política da política de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, das políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial no primeiro governo Lula, quando foram realizadas as seis conferências sob análise desta tese. Embora haja uma variação expressiva quanto a estas dimensões analíticas entre as políticas setoriais examinadas, é possível agrupá-las em três pares com configurações similares.

Quadro 6: Arcabouço Institucional legal e dinâmica política da política de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, das políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial (2003-2006).

Política	Arcabouço institucional legal		Dinâmica política
	Grau de institucionalização	Distribuição de competências	
Aquicultura e Pesca	Alto	Descentralizada e mais transversal	Mais corporativa, pela presença de duas grandes associações de interesse (empresários x pescadores)
Urbana	Alto	Descentralizada e menos transversal	Mais plural, com múltiplas associações de mercado e da sociedade civil
Meio Ambiente	Alto	Descentralizada e menos transversal	Mais plural, com múltiplas associações de mercado e da sociedade civil.
Esporte	Alto	Descentralizada e menos transversal	Mais corporativa, pela presença de três grandes associações de interesse (esporte profissional, educativo e participativo)
Para Mulheres	Baixo	Descentralizada e mais transversal	Mais plural, com múltiplas associações da sociedade civil em torno do movimento feminista
De Promoção da Igualdade Racial	Baixo	Descentralizada e mais transversal	Mais plural, com múltiplas associações da sociedade civil em torno do movimento negro

Fonte: formulação própria.

O primeiro par é formado pela política de aquicultura e pesca e pela política de esporte. Ambas apresentam um arranjo altamente institucionalizado e descentralizado e uma dinâmica política que se aproxima do tipo corporativo. As duas temáticas se tornaram políticas nacionais a partir da primeira metade do século XX e competem, de forma compartilhada, à União, aos estados e aos municípios. Além disso, a política de aquicultura e pesca e de esporte envolvem um pequeno e pouco diversificado conjunto de atores, sob uma estrutura de poder concentrada. Entretanto, enquanto a política nacional de esporte é gerida somente pelo Ministério do Esporte e a relação entre os atores é predominantemente competitiva, a política de aquicultura e pesca é transversal e seus atores interagem, notadamente, de forma cooperativa.

O segundo par de políticas compreende a política urbana e a ambiental, cujo arcabouço institucional legal e dinâmica política são idênticas pelos critérios analíticos aqui propostos. Ambas são altamente institucionalizadas e descentralizadas e envolvem uma multiplicidade de atores de mercado e da sociedade civil com visões e demandas política e ideologicamente concorrentes. Esta gama diversificada de grupos sociais tem se relacionado, historicamente, de modo conflituoso e competitivo, haja vista a estrutura dispersa de poder da qual partilham. Se, por um lado, a política de aquicultura e pesca e

a de esporte se aproximam do tipo corporativo de organização política, a política urbana e de meio ambiente se caracterizam por uma dinâmica mais pluralista, na qual os interesses concorrentes são negociados e representados.

Por fim, o último par de políticas públicas, as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial, também apresentam igual grau de institucionalização e semelhante distribuição de competências e igual dinâmica política. Ambas foram recentemente institucionalizadas, sob a ótica da descentralização e da transversalidade, e comportam um emaranhado de atores sociais em torno de um movimento social único, o movimento feminista e o movimento negro. Esta relação próxima entre as diversas OSCs tem possibilitado interações mais colaborativas e menos conflitivas entre elas, não obstante a pluralidade e diversidade de interesses e demandas representados.

Destas diferenças quanto ao arranjo institucional legal e à dinâmica política da política de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte e das políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial, espera-se efeitos distintos sobre a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CME, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre as respectivas políticas, conforme mostra o Quadro 7. Como as seis políticas examinadas são descentralizadas, mas nem todas são transversais, optou-se por identificar o efeito do alto grau de descentralização somado ao alto grau de transversalidade como negativo e o efeito do alto grau de descentralização somado ao baixo grau de transversalidade como positivo, com vistas a facilitar a comparação, muito embora se acredite que o alto grau de descentralização constranja, em alguma medida, a capacidade de influência das conferências sobre o processo de políticas.

Quadro 7: Efeito esperado do arcabouço institucional legal e da dinâmica política sobre a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª ConCidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre as respectivas políticas.

Conferência	Arcabouço institucional legal		Dinâmica política
	Grau de institucionalização	Distribuição de competências	
1ª CAP	Negativo	Negativo	Positivo
1ª ConCidades	Negativo	Positivo	Negativo
1ª CMA	Negativo	Positivo	Negativo
1ª CE	Negativo	Positivo	Positivo
1ª CPM	Positivo	Negativo	Negativo
1ª CPIR	Positivo	Negativo	Negativo

Fonte: formulação própria.

Como pode ser observado pelo Quadro 7, o arcabouço institucional legal e a dinâmica política da política de esporte são os que impõem, por hipótese, menores constrangimentos à capacidade de influência das conferências nela realizadas. Por outro lado, o arranjo institucional legal e a configuração política das outras cinco políticas produzem os maiores custos de incorporação das recomendações das conferências nelas realizadas para o governo nacional, *ceteris paribus*.

Entretanto, considerando o maior peso explicativo atribuído à dinâmica política neste trabalho, acredita-se que a dinâmica mais plural da política urbana, de meio ambiente e das políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial impõe maiores custos de coordenação para o governo, o que, por hipótese, impacta negativamente, a capacidade de influência das conferências que debatem tais políticas setoriais. Disto segue que a configuração política da política de aquicultura e pesca e da política de esporte tende a gerar menores constrangimentos às conferências desta área, comparativamente à dinâmica política mais plural das demais políticas. *Daí se espera que as recomendações da 1ª CE apresentem o maior grau de incorporação nos programas das respectivas políticas, seguidas pelas propostas da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CPM e 1ª CPIR, desconsiderado o impacto do desenho institucional.*

No próximo capítulo, apresentamos a metodologia empregada e os resultados encontrados em relação à capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre o processo de construção destas políticas setoriais no primeiro mandato do ex-presidente Lula.

CAPÍTULO 4: CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA DA 1ª CAP, 1ª CONCIDADES, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM E 1ª CPIR SOBRE AS RESPECTIVAS POLÍTICAS SETORIAIS: POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS, PARTILHADAS OU SOCIETÁRIAS?

O processo de políticas públicas no Brasil passou por uma série de transformações nas últimas três décadas. O passo decisivo neste sentido veio com a promulgação da Constituição Federal de 1988 – CF/88, a qual adotou o princípio participativo, criou e institucionalizou mecanismos participativos de discussão e de tomada de decisão no âmbito de algumas políticas setoriais, e descentralizou o processo de políticas. Como desdobramento, o processo centralizado e fechado vem se convertendo, gradativamente, em um processo descentralizado e participativo nas três esferas da federação.

Passadas quase três décadas do início deste movimento, o que se observa é um processo complexo e multidimensional, composto por uma série de canais formais e informais de interlocução e negociação, que abarca desde a barganha até a deliberação, nos quais um número expressivo e diversificado de atores, que vão desde representantes políticos e gestores públicos, passando pela mídia, até atores de mercado, organizações da sociedade civil e movimentos sociais, participam. Um destes arranjos que compõe o processo de diversas políticas públicas são as conferências.

As conferências de políticas públicas ganharam centralidade e se tornaram as principais instâncias de discussão e tomada de decisão no Poder Executivo nacional a partir de 2003. A princípio, houve certa desconfiança por parte de representantes da sociedade civil em relação ao potencial destes espaços de influenciar as decisões governamentais. Acreditava-se que as conferências constituíam, exclusivamente, espaços de diálogo entre atores estatais e não estatais, e as propostas nelas aprovadas, embora encaminhadas para os entes públicos competentes, não eram consideradas e traduzidas em ações governamentais após os encontros (Moroni, 2005; Moroni e Ciconello, 2005).

Nos últimos anos, porém, esta suspeita inicial tem se transformado gradualmente em otimismo acerca do potencial democrático destas instituições participativas. Estudos empíricos têm mostrado que estes espaços têm promovido inclusão política de vozes minoritárias historicamente excluídas (Avritzer, 2013; Cunha, 2013; Pogrebinschi,

2013) e suas recomendações e deliberações têm impactado, em alguma medida, as políticas formuladas pelo governo (Petinelli, 2011, 2013) e os projetos de lei e atos normativos elaborados pelo Executivo Federal (Pogrebinschi, 2013) e por deputados federais e senadores (Pogrebinschi e Santos, 2011), muito embora os efeitos observados variem significativamente por conferência e por política tratada.

Este trabalho integra a corrente de pesquisadores otimistas em relação ao importante papel das conferências para a democracia e na construção participativa das políticas públicas. Com o intuito de contribuir neste sentido, esta tese avaliou a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR sobre as respectivas políticas por meio de comparação entre o conteúdo das recomendações nelas aprovadas e o conteúdo dos programas de políticas formulados pela SEAP, MCidades, MMA, ME, SPM e SEPIR após esses processos.

Desta comparação, foi possível mensurar a quantidade percentual de recomendações da 1ª CAP, da 1ª Concidades da 1ª CMA, da 1ª CE, da 1ª CPM e da 1ª CPIR traduzidas em ações dos ministérios competentes após as mesmas. Esta porcentagem foi denominada “capacidade total de influência das conferências sobre as respectivas políticas”. A metodologia de análise empregada assim como os resultados encontrados para esta variável são apresentados na próxima seção.

Tais resultados não correspondem, porém, ao grau de influência real da 1ª CAP, da 1ª Concidades, da 1ª CMA, da 1ª CE, da 1ª CPM e da 1ª CPIR sobre a política de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, sobre as políticas para as mulheres e de promoção da igualdade racial. Como descrito no capítulo 2, em todos estes processos, as discussões foram orientadas por um caderno-base, elaborado pelo ministério competente, com sugestões de diretrizes e ações para compor seu Plano de Ação. Este conjunto de sugestões balizou os debates e foi apreciado pelos delegados ao longo do processo de conferências, podendo cada sugestão ser rejeitada ou aprovada integralmente ou com modificações.

Tendo isto em vista, foi incluído um “filtro” à análise, qual seja, as sugestões governamentais encaminhadas às conferências, e foi realizada uma segunda investigação: comparou-se o conteúdo das propostas sugeridas pelo governo com o

conteúdo das recomendações aprovadas no mesmo e, em seguida, com o conteúdo dos programas formulados posteriormente. Desta segunda análise, apresentada na seção 4.2 e 4.3, foi possível avaliar se, e em que medida, as recomendações incorporadas pelo governo posteriormente foram as sugeridas por ele mesmo e/ou as formuladas de forma inédita a partir das discussões nas conferências examinadas. A proporção de propostas inéditas incluídas em relação ao total incorporado foi denominada capacidade real de influência das conferências sobre as respectivas políticas.

Dos processos conferenciais cuja quantidade percentual de recomendações inéditas incorporadas pelo governo foi superior a 70% do total incluído, resultaram políticas com forte cunho societário, enquanto, das conferências cuja porcentagem de recomendações inéditas incluídas foi inferior a 30%, derivaram ações com forte lastro governamental. As políticas resultantes de uma quantidade percentual equilibrada de recomendações inéditas e sugestões governamentais (31-70%) foram consideradas partilhadas, de cunho governamental e societário.

4. 1. Capacidade total de influência das conferências sobre as políticas: metodologia e resultados para a 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.

4.1.1. Metodologia de análise: aferindo a capacidade total de influência de conferências sobre as políticas públicas.

As conferências de políticas públicas têm sido convocadas, dentre outros, para discutir e produzir diretrizes para as políticas que debatem. Estes encontros constituem-se, assim, espaços de interlocução, troca de informação e argumentação e de disputa entre os interesses e ideias dos representantes governamentais, de mercado e da sociedade civil, participantes dos mesmos. Disto segue que as recomendações aprovadas em cada encontro correspondem às preferências e propostas vencedoras ao longo do processo, as quais podem representar um ou outro segmento, uma ou outra categoria, em menor ou maior medida.

Sendo assim, a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR sobre as respectivas políticas foi avaliada a partir do efeito das

recomendações aprovadas nestes encontros sobre os programas de políticas formulados pelo governo federal após os mesmos. Este efeito foi aferido por meio de comparação entre o conteúdo das recomendações das conferências e o conteúdo dos programas de políticas, e pela classificação do tipo de efeito, se nulo, parcial ou total, das recomendações sobre os programas. Neste trabalho, o conteúdo foi entendido como o objetivo, a finalidade, a intenção expressa na recomendação, e não como a redação *ipsis litteres* do texto em si. O quadro 8 traz exemplos desta análise quanto ao conteúdo em relação a três conferências.

Quadro 8: Exemplos do tipo de efeito (nulo, parcial ou total) do conteúdo das recomendações sobre o conteúdo dos programas das respectivas políticas

Conferência	Conteúdo da recomendação	Conteúdo do programa	Tipo de efeito
1ª CAP	Promover a propaganda e o marketing do pescado oriundo da aquicultura e da pesca ressaltando os benefícios do consumo de pescado para a saúde.	Promover a propaganda e o marketing do pescado oriundo da aquicultura e da pesca ressaltando os benefícios do consumo de pescado para a saúde.	Total
1ª Concidades	Desburocratizar e descentralizar os programas federais.	-	Nulo
1ª CPM	Estimular o compartilhamento das tarefas domésticas através de uma maior liberação do tempo das trabalhadoras que não incida na remuneração e de campanhas institucionais, construindo e reforçando uma nova cultura referente à divisão sexual do trabalho.	Garantir o cumprimento da legislação no âmbito do trabalho doméstico e estimular a divisão das tarefas domésticas.	Parcial

Fonte: Formulação própria a partir do Caderno de Resoluções da 1ª Concidades (Brasil, 2003e), do Caderno de resoluções da 1ª CAP (Brasil, 2003a), do Caderno de Resoluções da 1ª CMA (Brasil, 2003i), do Caderno de Resoluções da 1ª CE (Brasil, 2004e), dos Anais da 1ª CPM (Brasil, 2004g) e dos Anais da 1ª CPIR (Brasil, 2005c).

Para empregar tal análise, foi criado um banco de dados contendo as diretrizes aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR e o conteúdo dos programas de políticas formulados pelos respectivos ministérios após os encontros. Nas seis áreas, o ministério ou secretaria especial elaborou um plano de ação logo após estas conferências, contendo os programas, ações e metas para estas políticas a ser implementados nos anos seguintes. Ambos, o caderno de recomendações de cada conferência e os respectivos planos de ação, foram obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação e já se encontram disponíveis nos sites do MPA (Brasil, 2013b), Mcidades (Brasil, 2013c), MMA (Brasil, 2005a), ME (Brasil, 2013d), SPM (Brasil, 2013e) e SEPIR (Brasil, 2013f).

Antes, porém, de realizar a comparação entre as recomendações de cada conferência e os programas governamentais, as primeiras foram avaliadas segundo o critério de competência e de forma de incorporação. A classificação por competência se justifica uma vez que todas as áreas de políticas passaram pelo processo de descentralização administrativa na década de 1980 e 1990, o qual, por sua vez, ampliou o leque de instituições co-responsáveis pela gestão das mesmas. Por seu turno, a classificação por forma de incorporação permitiu identificar e excluir da análise as recomendações das conferências cuja incorporação passava pela elaboração de lei de iniciativa do Executivo ou do Legislativo, e não pela tradução da mesma em objetivo, princípio e/ou ação de programas do plano de ação do(s) ministério(s) competente(s). O detalhamento a este respeito encontra-se no Apêndice A.

A tabela 1 apresenta a distribuição de recomendações por competência e por forma de incorporação, assim como o total de recomendações avaliadas por conferência examinada. Do total de 2.528 recomendações aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, foram avaliadas 1.648 de competência exclusiva e compartilhada da SEAP, Mcidades, MMA, ME, SPM e SEPIR e passíveis de incorporação em programas das respectivas políticas setoriais.

Tabela 1- Número de recomendações aprovadas e examinadas da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR por competência e forma de incorporação.

Conferência	Tipo de competência			Forma de incorporação		Total de recomendações examinadas
	Exclusiva	Compartilhada	Externa	Programas de políticas	Atos normativos	
1ª CAP	100	65	10	154	11	154
1ª Concidades	127	126	45	239	14	239
1ª CMA	185	267	192	407	45	407
1ª CE	58	45	0	87	16	87
1ª CPM	19	118	116	131	6	131
1ª CPIR	141	611	303	630	122	630
TOTAL	712	1.150	666	1.648	214	1.648

Fonte: Formulação própria com base no caderno de resoluções da 1ª Concidades (Brasil, 2003e), 1ª CAP (Brasil, 2003c), 1ª CMA (Brasil, 2003h, 2003i), 1ª CE (Brasil, 2004e), 1ª CPM (Brasil, 2004g) e 1ª CPIR (Brasil, 2005c).

Das 175 recomendações aprovadas na 1ª CAP, 10 eram de competência exclusiva de estados ou municípios, de outros ministérios ou do Poder Legislativo, e outras 11 requeriam a edição de atos normativos para serem incorporadas, tendo sido ambas excluídas do banco de dados. Das 154 restantes, objetos de análise neste trabalho, 92 (60%) eram de competência exclusiva da SEAP e 62 (40%) de competência

compartilhada entre a SEAP, estados e/ou municípios e/ou outros ministérios.

Em relação à 1ª Concidades, das 298 recomendações aprovadas na plenária final, 59 foram excluídas da análise por ser de competência externa ao MCidades – 45 propostas – e por depender de atos normativos para ser incorporadas – 14 propostas. Das 239 propostas analisadas, 134 (56%) competiam exclusivamente ao MCidades, ao passo que o restante, 105 (44%) recomendações, eram de competência compartilhada deste ministério com unidades federativas e/ou outras instituições federais.

Por seu turno, das 644 recomendações aprovadas na 1ª CMA, 192 eram atribuições exclusivas de outros ministérios, do IBAMA, da Agência Nacional de Águas (ANA)³⁶ ou de unidades federativas e 45 requeriam a elaboração de atos normativos para serem atendidas e, portanto, foram excluídas da análise. Das 407 propostas avaliadas, 175 (43%) competiam exclusivamente ao MMA, enquanto que as demais 232 (57%) recomendações eram de competência do MMA com outras instituições federais e/ou unidades federativas.

Já na 1ª CE, das 103 recomendações aprovadas, nenhuma competia a outras instituições, unidades da federação ou Poderes. Por outro lado, 16 propostas requeriam a formulação de atos normativos para serem atendidas e, por isso, foram retiradas da análise. Das 87 recomendações examinadas, 48 (55%) competiam com exclusividade ao ME, ao passo que as demais 39 (45%) eram de competência compartilhada deste ministérios com estados e municípios e/ou outros órgãos federais.

Das 253 recomendações aprovadas na 1ª CPM, 137 (52%) competiam à SPM, exclusiva ou compartilhadamente, ao passo que as demais 116 (48%) não foram examinadas por ser de competência de outras instituições federais e/ou unidades federativas. Dentre as 137 propostas de competência da SPM, 6 requeriam a formulação de atos normativos para serem incorporadas e foram, portanto, excluídas da análise. Das 131 propostas examinadas, somente 19 (14,5%) eram de competência exclusiva da SPM e as demais

³⁶ Embora o IBAMA e a ANA sejam vinculados ao Ministério do Meio Ambiente, ambos constituem autarquias sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira e, conseqüentemente, com atribuições e programas de política próprios. Deste modo, as recomendações de competência destes órgãos foram excluídas do banco de análise final, uma vez que as ações destas instituições não foram analisadas neste trabalho.

112 (85,5%) competiam, conjuntamente, a esta Secretaria e outros ministérios e/ou unidades federativas.

Por fim, em relação à 1ª CPIR, foram aprovadas 1.055 recomendações. Destas, 303 eram de competência exclusiva de outros ministérios, Poderes ou unidades federativas e outras 152 recomendações de competência da SEPPIR requeriam a edição de atos normativos para serem incorporadas, sendo, portanto, excluídas da análise. Das 630 examinadas, apenas 113 (18%) competiam exclusivamente a esta secretaria, ao passo que 517 (82%) dependiam de atuação conjunta entre a SEPPIR e outros ministérios e unidades federativas.

Tal distribuição de competências reflete, em boa medida, a estrutura descentralizada e transversal, quando aplicável, da política de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, esporte e das políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial. A 1ª CPM e a 1ª CPIR produziram quantidade significativamente maior de recomendações compartilhadas e externas, o que pode ser atribuído ao alto grau de descentralização e de transversalidade das mesmas, como mostrado no capítulo anterior. A 1ª Concidades, 1ª CMA e 1ª CE, por seu turno, aprovaram proporção mais equilibrada de recomendações de competência exclusiva e compartilhada, dado seu alto grau de descentralização e baixa transversalidade. A exceção a este respeito foi a 1ª CAP, cuja quantidade de recomendações de competência exclusiva e compartilhada foi próxima e de recomendações de competência externa, bem inferior, o que pode ser justificado pelos temas discutidos no encontro, os quais priorizaram as atribuições exclusivas da SEAP, como se verá adiante.

Tendo identificado as recomendações passíveis de ser incorporadas em programas de políticas públicas da SEAP, MCidades, MMA, ME, SPM e SEPPIR, o passo seguinte foi compará-las individualmente com os princípios, objetivos, ações, entre outros componentes, dos programas de políticas lançados após a 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e a 1ª CPIR. A cada recomendação analisada foi atribuído valor:

- a) 0, quando o conteúdo da recomendação não foi incluído em nenhum dos programas (efeito nulo);
- b) 1, quando o conteúdo da recomendação foi incluído parcialmente nos programas (efeito parcial); e

- c) *2, quando o conteúdo da recomendação foi incluído integralmente nos programas.*

Feito isso, a capacidade total de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR sobre as respectivas políticas foi aferida, calculando-se a quantidade percentual de recomendações incluídas, parcial ou integralmente, no total aprovado em cada encontro. A capacidade total de influência destes processos foi considerada:

- a) *Nula, quando nenhuma das recomendações foi introduzida pelo governo. Em outras palavras, 100% das diretrizes aprovadas receberam valor 0;*
b) *Baixa, quando 1 a 30% das recomendações aprovadas foi introduzida pelo governo, parcial ou integralmente;*
c) *Média, quando 31 a 70% das recomendações foi introduzida pelo governo, parcial ou integralmente; ou*
d) *Alta, quando 71 a 100% das recomendações foi introduzida pelo governo, parcial ou integralmente.*

Os resultados obtidos em relação à capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR são apresentados e analisados a seguir.

4.1.2. Capacidade total de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR sobre o processo de políticas: resultados.

A 1ª CAP aconteceu no segundo semestre de 2003, de Junho a Novembro. Esta teve como tema: “Construindo uma política democrática e integrada para a aquicultura e a pesca” (Brasil, 2003c), o qual foi discutido a partir de oito eixos temáticos, a saber: Participação; Sustentabilidade das Atividades de Aquicultura e Pesca; Estruturação do setor de aquicultura; Estruturação da Pesca Oceânica, Continental e Costeira; Políticas Sociais para o setor da aquicultura e pesca; Políticas de crédito; Política de desenvolvimento tecnológico; e Produção e Fome Zero. Estes eixos correspondiam aos oito resultados esperados da atuação da SEAP no quadriênio 2003-2006, definidos em seu “Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e Pesca” (Brasil, 2003d). Cada um dos eixos foi composto por um conjunto de subeixos temáticos, relativos às atividades elencadas no plano a ser desenvolvidas pela SEAP para alcançar tais resultados.

Das 154 propostas analisadas de competência da SEAP e passíveis de incorporação em programas da política de Aquicultura e Pesca, 89 (58%) se referiam à estruturação e desenvolvimento do setor de aquicultura e pesca, 40 (26%) diziam respeito a políticas sociais para os trabalhadores destes setores e 25 propostas (16%), aos pressupostos e estratégias do projeto político e à participação social nesta política.

Tal como a 1ª CAP, a 1ª Concidades foi realizada no segundo semestre de 2003, nos meses de Julho a Outubro. Esta teve como objetivo contruir uma política democrática e integrada para as cidades e, neste sentido, foi estruturada em três eixos temáticos, cada qual composto por um conjunto de subtemas. Foram eles: (1) Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU): princípios, diretrizes, objetivos e ações, (2) Conselho Nacional de Cidades: caracterização, atribuições, estrutura e composição; e (3) Políticas Setoriais: programas urbanos, habitação, saneamento, e mobilidade e transporte urbano (Brasil, 2003f). No total, foram 298 recomendações aprovadas, dentre elas, 239 propostas de competência do MCidades e passíveis de incorporação em programas de políticas. Destas últimas, 86 (36%) tratavam do PNDU, 29 (12%) referiam-se à organicidade do conselho nacional e as demais 124 recomendações (52%) tratavam de políticas setoriais (Brasil, 2003e).

A 1ª CMA se desenrolou concomitantemente à 1ª CAP e à 1ª Concidades, nos meses de Setembro a Novembro de 2003. Esta teve como objetivo fortalecer o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA –, o qual foi discutido a partir de seis eixos temáticos, cada qual composto por um conjunto de subtemas. Foram eles: I – Recursos Hídricos; II – Biodiversidade, flora e fauna nativas e espaços territoriais protegidos; III – Infraestrutura: transportes e energia; IV – Agricultura, pecuária, recursos pesqueiros e silvicultura; V – Meio ambiente urbano; e VI – Mudanças climáticas (Brasil, 2003h). No total, foram 657 recomendações aprovadas. Destas, 407 foram avaliadas.

Dentre as 407 propostas de competência do MMA e passíveis de incorporação em programas de políticas, 38 (9,5%) tratavam de Recursos Hídricos, 43 (10,5%), da biodiversidade, 45 (11%) diziam respeito à infraestrutura, 77 (19%), à agricultura, pecuária, recursos pesqueiros e silvicultura, 34 (8,5%) recomendações tratavam de meio ambiente urbano e outras 15 (3,5%) diziam respeito ao tema VI. Para além das propostas aprovadas nestes temas, a 1ª CMA produziu outras 155 recomendações (38%

do total) acerca do SISNAMA (20 propostas), da Descentralização, Participação e Controle Social (45), de Mecanismos Econômicos Financeiros (43), e de Informação, Comunicação, Capacitação e Educação Ambiental (47) (Brasil, 2003i).

Diferentemente da 1ª CAP, 1ª Concidades e 1ª CMA, a 1ª CE e a 1ª CPM foram realizadas no primeiro semestre de 2004. A 1ª CE aconteceu entre Março e Junho daquele ano e teve como tema: “Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano”. O objetivo deste encontro foi democratizar e propor princípios e diretrizes para a elaboração da política nacional de esporte e do lazer (Brasil, 2004d). Neste sentido, o encontro foi estruturado em oito eixos temáticos, a saber: (1) Esporte e Alto Rendimento, (2) Esporte Educacional, (3) Futebol, (4) Esporte, Lazer e Qualidade de Vida, (5) Direito ao Esporte e ao Lazer, (6) Esporte, Economia e Negócios, (7) Esporte, Administração e Legislação, e (8) Esporte e Conhecimento. No total, foram 301 recomendações aprovadas (Brasil, 2004e).

Das 87 propostas aqui analisadas de competência do ME e passíveis de incorporação em programas de políticas, 14 (16%) tratavam de esporte de alto rendimento, 6 (7%), de esporte como lazer, 12 (14%) diziam respeito ao esporte educacional e 20 propostas (23%), aos aspectos legais e estruturais destas três modalidades. As demais 35 recomendações aprovadas na 1ª CE (40%) propunham a criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer e, neste sentido, tratavam dos princípios, diretrizes e objetivos deste sistema.

Paralelamente à 1ª CE, aconteceu a 1ª CPM, nos meses de Março a Julho de 2004. Esta teve como objetivo “*propor diretrizes para fundamentação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) a ser apresentado ao Presidente da República*” (Brasil, 2004g: 145). Neste sentido, ela foi estruturada em seis eixos temáticos, quais sejam: (1) Natureza, princípios e diretrizes da política nacional para as mulheres na perspectiva da igualdade de gênero, considerando a diversidade de raça e etnia; (2) Enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e a terra; (3) Superação da violência contra a mulher: prevenção, assistência, combate e políticas de segurança; (4) Promoção do bem-estar e qualidade de vida para as mulheres: saúde, moradia, infraestrutura, equipamentos sociais, recursos naturais; (5) Efetivação dos direitos humanos das mulheres: civis, políticos, sexuais e reprodutivos; e (6)

Desenvolvimento de políticas de educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento para a igualdade. O eixo 1 foi discutido em todos os GTs da conferência, ao passo que os demais eixos foram debatido por quatro GTs cada.

Das 131 recomendações aprovadas na 1ª CPM e analisadas nesta tese, 39 (30%) tratavam da natureza, princípios e diretrizes da política nacional, 71 (54%) de políticas sociais, tais como educação e saúde (eixos 2, 4 e 6), e as demais 21 diretrizes (16%) se referiam aos direitos humanos das mulheres, inclusive de segurança contra violência (eixos 3 e 5) (Brasil, 2004g).

A última conferência examinada, a 1ª CPIR, foi realizada no primeiro semestre de 2005 e teve como tema: “Estado e Sociedade: Promovendo a Igualdade Racial”. Para deba- t- lo, a conferência foi estruturada em 12 eixos temáticos, cada qual discutido por 2 grupos de trabalho. Foram eles: (1) Trabalho e desenvolvimento econômico da população negra, (2) Educação, (3) Saúde, (4) Diversidade Cultural, (5) Direitos Humanos e segurança pública, (6) Comunidades remanescentes de quilombos, (7) População Indígena, (8) Juventude Negra, (9) Mulher Negra, (10) Religiões de Matriz Africana, (11) Política Internacional e (12) Fortalecimento das Organizações Antirracismo (Brasil, 2005c).

Do total de recomendações sugeridas nos 24 GTs da etapa nacional, 1.055 foram aprovadas na plenária final, sendo 630 de competência exclusiva ou compartilhada da SEPPIR e passíveis de incorporação nos programas de políticas desta instituição. Dentre estas últimas, 264 (42%) tratavam de políticas sociais para as diferentes raças (eixos 1 a 4), 62 (10%), de direitos humanos e segurança pública, 242 (38%) propostas diziam respeito a ações específicas para comunidades remanescentes de quilombos, população indígena, juventude negra e mulher negra (eixos 5 a 9), e as demais 62 (10%), a aspectos políticos, religiosos e institucionais desta política (eixos 10 a 12) (*Ibid*, 2005c).

As recomendações da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR serviram como base para a elaboração do Plano de Ação dos ministérios sede dos encontros para os anos subsequentes aos mesmos. As diretrizes da 1ª CAP serviram como “*subsídios para a construção de uma política de desenvolvimento sustentável da aquicultura e pesca que respeita as particularidades regionais e a pluralidade de*

opiniões” (Brasil, 2004a:1). As recomendações da 1ª Concidades, como “referências balizadoras e orientadoras das ações do Ministério das Cidades e das formulações das políticas setoriais bem como da primeira proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, apresentada em seminário realizado no final de 2004, quando foi lançada a série de Cadernos MCidades” (Brasil, 2004b: 9).

Do mesmo modo, as diretrizes da 1ª CMA e da 1ª CE balizaram a formulação dos programas e ações do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério dos Esportes, incluídos e aprovados no PPA 2004-2007, e as recomendações aprovadas na 1ª CPM e na 1ª CPIR serviram para a elaboração do I Plano Nacional de Políticas para Mulheres – I PNPM – e do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR). Ambos foram formulados por um Grupo de Trabalho Interministerial e foram regulamentados por decreto presidencial: o I PNPM, pelo Decreto nº 5.390 de 8 de março de 2005, e o PLANAPIR, pelo Decreto Nº 6.872 de 4 de Junho de 2009.

Mediante isto, a capacidade total de influência destas conferências sobre a política de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial foi avaliada pela comparação entre o conteúdo das recomendações aprovadas nestes encontros e o conteúdo dos programas destas políticas, contidos no Plano de Ação elaborado pelos ministérios competentes após a a 1ª CAP, 1ª Concidades, a 1ª CMA, a 1ª CE, a 1ª CPM e a 1ª CPIR. Os resultados são mostrados na tabela 2 a seguir.

Como pode ser observado, das 1.648 recomendações avaliadas, 746 (45%) não foram incorporadas, em nenhuma medida, pela SEAP, Mcidades, MMA, ME, SPM e SEPIR nos anos subsequentes à 1ª Concidades, a 1ª CAP, a 1ª CMA, a 1ª CE, a 1ª CPM e à 1ª CPIR. Das 902 recomendações incorporadas aos programas de políticas (55%), 691, o que corresponde a 76,5% do total, foram incorporadas integralmente, tal como aprovadas nestes encontros, e o restante, 211 recomendações (33,5%), foram parcialmente atendidas e convertidas em ações do Mcidades, da SEAP, do MMA, do ME, da SPM e da SEPIR.

Tabela 2- Recomendações aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR incluídas parcial ou integralmente nos programas destas políticas.

Conferência	Recomendações						Capacidade total de influência	
	Não incluídas		Incluídas Parcialmente (A)		Incluídas Integralmente (B)		(A + B)	
	N	%	N	%	N	%	N	%
1ª CAP	0	0,0%	0	0,0%	154	100,0%	154	100,0%
1ª Concidades	57	24,0%	31	13,0%	151	63,0%	182	76,0%
1ª CMA	217	53,0%	53	13,0%	137	33,5%	190	46,5%
1ª CE	36	41,0%	11	12,5%	40	46,0%	51	58,5%
1ª CPM	52	40,0%	15	11,5%	64	49,0%	79	60,5%
1ª CPIR	384	61,0%	101	16,0%	145	23,0%	246	39,0%
TOTAL	746	45,0%	211	13,0%	691	42,0%	902	55,0%

Fonte: Formulação própria a partir do Caderno de Resoluções da 1ª Concidades (Brasil, 2003e) e Cadernos MCidades, Volumes 1 a 9 (Brasil, 2004b), do Caderno de resoluções da 1ª CAP (Brasil, 2003a) e do Plano Estratégico da SEAP (Brasil, 2004a), do Caderno de Resoluções da 1ª CMA (Brasil, 2003i), PPA 2004-2007 (Brasil, 2003k) e Ações do MMA (Brasil, 2005a), do Caderno de Resoluções da 1ª CE (Brasil, 2004e) e Política Nacional de Esporte (Brasil, 2005b), dos Anais da 1ª CPM (Brasil, 2004g) e I PNPM (Brasil, 2004i), e Anais da 1ª CPIR (Brasil, 2005c) e I PLANAPPIR (Brasil, 2009b).

Desagregando tais resultados por conferência, o que se verifica pela tabela 2 é uma variação significativa no total de recomendações não incluídas e incluídas parcial e integralmente nos programas de políticas para a 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR (TAB. 2). No que se refere às 746 diretrizes não traduzidas em ações governamentais, a 1ª CPIR e a 1ª CMA se destacam negativamente com mais de 50% de suas recomendações não incluídas pela SEPIR e pelo MMA em seu Plano de Ação. Estes resultados podem derivar, em alguma medida, do alto número de recomendações aprovadas nestas conferências, o qual foi significativamente superior à quantidade de propostas aprovadas nas demais. Uma vez que os órgãos competentes apresentam capacidade institucional e orçamentária limitada e enfretam custos políticos e financeiros no processo de políticas, o maior número de recomendações aprovadas tende a gerar um número maior de recomendações não incluídas, *ceteris paribus*.

Quanto às 902 recomendações traduzidas em ações da SEAP, MCidades, MMA, ME, SPM e SEPIR após a 1ª CAP, 1ª Concidades, a 1ª CMA, a 1ª CE, a 1ª CPM e a 1ª CPIR, os resultados obtidos são menos díspares somente para as propostas incluídas parcialmente, cuja variação vai de 0 a 16% para as seis conferências. Neste aspecto, a 1ª CPIR se destaca com a maior porcentagem de propostas incorporadas parcialmente dentre os seis encontros. A menor porcentagem foi observada para a 1ª CAP, da qual nenhuma recomendação foi incluída parcialmente no Plano de Ação da SEAP.

Por fim, em se tratando das 691 recomendações traduzidas sem alterações no Plano de Ação da SEAP, Midades, MMA, ME, SPM e da SEPIR, constata-se que as diretrizes da 1ª CAP (100%), seguidas pelas da 1ª Concidades (63%), foram as mais incorporadas integralmente dentre as seis conferências examinadas. A porcentagem mais baixa foi alcançada pela 1ª CPIR e pela 1ª CMA, das quais somente 23% e 33,5% das propostas, respectivamente, foram incluídas integralmente pela SEPIR e pelo MMA.

Não obstante à variação na quantidade percentual de recomendações incorporadas após a 1ª CAP, a 1ª Concidades, a 1ª CMA, a 1ª CE, a 1ª CPM e a 1ª CPIR, em todas as seis conferências, a proporção de recomendações incluídas parcialmente foi inferior a de propostas incorporadas integralmente nos programas de políticas. Em 75% dos casos – 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CE e 1ª CPM, este resultado foi, pelo menos, três vezes menor que a de recomendações incluídas integralmente. Somente as propostas aprovadas na 1ª CMA e na 1ª CPIR foram incorporadas parcial e integralmente em proporções menos díspares uma da outra. Quando existente, a influência das recomendações das conferências deu-se, portanto, em maior medida, de modo integral, tal como aprovada nestes processos.

Disto segue que nenhuma das conferências analisadas apresentou capacidade de influência nula ou baixa, segundo a classificação aqui proposta. Três quartos dos encontros, quais sejam, a 1ª CE, a 1ª CMA, a 1ª CPM e a 1ª CPIR, tiveram entre 31 e 70% de suas recomendações incluídas nos programas de ação do governo federal nos anos seguintes e, portanto, apresentaram média capacidade total de influência sobre as respectivas políticas. O outro quarto dos encontros examinados, a saber, a 1ª CAP e a 1ª Concidades, tiveram mais de 71% de suas propostas incorporadas pelas instituições competentes, alcançando alta capacidade de influência sobre a política de aquicultura e pesca e urbana respectivamente.

Estes resultados, porém, não equivalem à capacidade real de influência das conferências sobre as respectivas políticas, tendo em vista que o processo de debate e de tomada de decisão nestes espaços se baseou em um caderno de discussão, composto por sugestões elaboradas pelo ministério sede dos mesmos. Este documento continha, em linhas gerais, o plano de ação do ministério para os anos subsequentes ao da conferência, comportando o conjunto de intenções do governo federal para aquela política pública.

Posto a possibilidade de influência de tais sugestões sobre as recomendações finais dos encontros, avaliou-se o impacto das mesmas sobre as recomendações aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e na 1ª CPIR e, como decorrência, sobre a capacidade de influência destas conferências sobre as respectivas políticas.

Neste sentido, incluímos as sugestões governamentais como um filtro analítico para investigar se e em que medida o governo incorporou aos seus programas de políticas somente as propostas por ele sugeridas, referendadas ou não nestes encontros, e/ou incorporou as recomendações inéditas, elaboradas pelos próprios delegados no processo de conferências. A seguir, apresentamos a metodologia adotada para identificar e isolar os efeitos das sugestões governamentais da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre os programas das respectivas políticas setoriais. Logo após, descrevemos os resultados obtidos para esta análise a partir do emprego do método aqui proposto.

4.2. Os efeitos das sugestões governamentais encaminhadas à 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre a política de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial.

4.2.1. Metodologia de análise: aferindo os efeitos das sugestões governamentais sobre as recomendações finais das conferências e os programas de políticas.

O processo de identificação e mensuração do efeito das sugestões governamentais sobre as recomendações finais da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR seguiu a mesma metodologia utilizada para aferir a capacidade total de influência destas conferências. Este foi avaliado pela comparação entre o conteúdo das sugestões governamentais e o conteúdo das recomendações finais das conferências e dos programas de políticas contidos no Plano de Ação dos ministérios sede. Desta comparação, mensurou-se a magnitude do efeito produzido pelas sugestões governamentais sobre as recomendações da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR e sobre os programas de políticas. Assim como o caderno de resoluções da conferência e o plano de ação da respectiva política, o texto-base destas conferências

foi obtido ou pelo portal de acesso à informação ou no site do ministério sede do encontro (Brasil, 2003d, 2003g, 2003j, 2004f, 2004h, 2005h).

Para realizar tal análise, as sugestões dos ministérios às conferências foram incorporadas ao banco de dados contendo as recomendações aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR e as ações da SEAP, MCidades, MMA, ME, SPM e SEPIR para os anos subsequentes a estes processos. Tal como as recomendações, as sugestões também foram classificadas por competência e forma de incorporação, de modo a identificar aquelas cuja incorporação competiria à outros entes federativos exclusivamente ou não se traduziria em componente do plano de ação, mas passaria pela edição de atos normativos, notadamente, instruções normativas e portarias de ministros e/ou conselhos nacionais (Apêndice A). A tabela 3 traz os resultados desta análise. Como pode ser visto, nenhuma sugestão encaminhada competia unicamente a outras instituições ou entes da federação e poucas delas requeriam a elaboração de atos normativos, tendo sido excluídas da análise.

Tabela 3- Sugestões encaminhadas à 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR por competência e forma de incorporação.

Conferência	Tipo de competência			Forma de incorporação		Total de sugestões examinadas
	Exclusiva	Compartilhada	Externa	Programas de políticas	Atos normativos	
1ª CAP	63	31	0	91	3	91
1ª Concidades	60	40	0	90	10	90
1ª CMA	65	44	0	93	16	93
1ª CE	82	37	0	97	22	97
1ª CPM	5	36	0	28	13	28
1ª CPIR	15	58	0	61	12	61
TOTAL	290	246	0	460	76	460

Fonte: Formulação própria a partir do texto-base da 1ª CAP (Brasil, 2003d), 1ª Concidades (Brasil, 2003g), 1ª CMA (Brasil, 2003j), 1ª CE (Brasil, 2004f), 1ª CPM (Brasil, 2004h) e 1ª CPIR (Brasil, 2005h).

O Projeto Político da SEAP, encaminhado à 1ª CAP, foi composto por 94 sugestões, sendo 63 de competência exclusiva deste órgão e 31, compartilhadas. Destas, apenas 3 requeriam a edição de atos normativos e não foram avaliadas. Por seu turno, o texto-base da 1ª Concidades foi composto por 100 sugestões, das quais 60 competiam exclusivamente ao Mcidades e 40, a esta instituição e outros órgãos ou unidades federativas. Deste total, 10 requeriam a edição de atos normativos para ser incorporadas e foram, portanto, retiradas do banco de dados. Das 109 sugestões do MMA à 1ª CMA – 65 exclusivas e 44 compartilhadas, 16 foram eliminadas do banco de dados, uma vez

que dependiam da elaboração de atos normativos para ser incluídas. Já o texto-base da 1ª CE foi composto por 119 sugestões, sendo 97 delas analisadas por ser de competência do ME e passíveis de incorporação em programas da política nacional de esporte. O caderno de sugestões encaminhado pela SPM à 1ª CPM, por sua vez, continha 41 recomendações, dentre as quais 13 requeriam a edição de atos normativos para ser incluídas. Por fim, das 15 sugestões de competência exclusiva e das 58 de competência compartilhada da SEPPIR, 61 eram de competência da SEPPIR e foram examinadas neste trabalho.

Esta distribuição de sugestões por competência e forma de incorporação guarda semelhanças expressivas com a de recomendações, mostrada na tabela 1. O número de sugestões de competência exclusiva e passíveis de incorporação nos programas de políticas encaminhadas à 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA e 1ª CE superou o de sugestões compartilhadas e sujeitas a atos normativos. Por outro lado, o número de sugestões compartilhadas encaminhadas à 1ª CPM e 1ª CPIR foi maior que o de sugestões inclusivas, o que parece refletir, em certa medida, o alto grau de transversalidade destas políticas.

Identificadas as sugestões de competência da SEAP, MCidades, MMA, ME, SPM e SEPPIR e passíveis de incorporação no Plano de Ação destas instituições, foram repetidos os procedimentos realizados para aferir a capacidade total de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR, descritos na seção 4.1.1. Primeiro, comparou-se o conteúdo de cada sugestão governamental com o dos programas da respectiva política lançados após o encontro, e, a seguir, comparou-se o conteúdo das sugestões com o das recomendações aprovadas no encontro nacional. Na primeira análise, as sugestões foram classificadas como:

- a) 0, quando o conteúdo da sugestão não foi incorporado aos programas (efeito nulo);
- b) 1, quando o conteúdo da sugestão foi incorporado parcialmente nos programas (efeito parcial); e
- c) 2, quando o conteúdo da sugestão foi incluído integralmente nos programas (efeito total).

Desta comparação, foi possível observar os efeitos das sugestões governamentais aprovadas, parcial ou integralmente, na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM

e na 1ª CPIR sobre os respectivos Planos de Ação. Os resultados desta análise são apresentados a seguir.

4.2.2. Os efeitos das sugestões governamentais sobre as recomendações da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR e sobre os programas das respectivas políticas: resultados.

As discussões e decisões tomadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e na 1ª CPIR foram baseadas em um texto-base, elaborado pelo ministério sede da conferência. Nele, foram definidos os grandes temas de debate, os quais correspondiam às subáreas de intervenção governamental no âmbito de cada política. Na seção 4.1.2., estes eixos temáticos foram discriminados por conferência e, portanto, só serão mencionados sucintamente nos parágrafos a seguir.

O processo de discussão e tomada de decisão da 1ª CAP foi subsidiado pelo Projeto Político da SEAP para o quadriênio 2003-2006, denominado “Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e Pesca” (Brasil, 2003d). Este texto-base foi dividido em introdução, com a exposição de pressupostos, estratégias e metas para a Política de Aquicultura e Pesca, e oito eixos temáticos, a saber: (1) Participação; (2) Sustentabilidade das Atividades de Aquicultura e Pesca; (3) Estruturação do setor de aquicultura; (4) Estruturação da Pesca Oceânica, Continental e Costeira; (5) Políticas Sociais para o setor da aquicultura e pesca; (6) Políticas de crédito; (7) Política de desenvolvimento tecnológico; e (8) Produção e Fome Zero (Brasil, 2003c).

Das 91 sugestões examinadas na 1ª CAP, 33 (36%) se referiam aos pressupostos e estratégias do projeto político e à participação social nesta política (introdução e tema 1), 28 (31%) diziam respeito à estruturação e desenvolvimento do setor de aquicultura e pesca (eixos 2, 3, 4, 6, 7 e 8), e as demais 30 sugestões (33%), a políticas sociais para os trabalhadores destes setores (tema 5).

Na 1ª Concidades, o caderno de discussão: “Cidade para todos: Construindo uma política democrática e integrada para as Cidades” foi dividido em três grandes temas, quais sejam, “Gestão Democrática e Conselho das Cidades”, “Princípios e Diretrizes da

Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” e “Ações e Prioridades para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” (Brasil, 2003f, 2003g). Das 90 sugestões analisadas que compunham este caderno, 1 (1%) tratava do tema 1: Gestão democrática e Conselho das Cidades, 28 (31%), da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (tema 2) e 61 (68%) se referiam às ações urbanas setoriais (tema 3).

Por sua vez, o texto-base da 1ª CMA foi estruturado em sete tópicos, a saber: (1) Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), (2) Recursos hídricos, (3) Biodiversidade e espaços territoriais protegidos, (4) Agricultura, pecuária, recursos pesqueiros e florestais, (5) Infraestrutura: transportes e energia, (6) Meio ambiente urbano e (7) Mudanças climáticas, sendo cada um deles discutido por grupos de trabalhos distintos (Brasil, 2003j). Do total de 93 sugestões avaliadas, 9 (10%) tratavam do SISNAMA e o restante, 84 sugestões (90%) se referiam às políticas setoriais. Dentre estas últimas, 18 (19,5%) se referiam à política de recursos hídricos, 17 (18,5%) tratavam sobre biodiversidade, 15 (16%), sobre Agricultura, pecuária, recursos pesqueiros e silvicultura, outras 13 sugestões (14%) diziam respeito a meio ambiente urbano e à infraestrutura, e 8 (8%) tratavam de mudanças climáticas.

Na 1ª CE, o texto-base foi composto por 119 sugestões a respeito de oito temas distintos: (1) esporte e alto rendimento, (2) esporte educacional, (3) futebol, (4) esporte, lazer e qualidade de vida, (5) direito ao esporte e ao lazer, (6) esporte, economia e negócios, (7) esporte, administração e legislação, e (8) esporte e conhecimento (Brasil, 2004d). Dentre as 97 sugestões examinadas de competência do ME, 15 (15,5%) tratavam dos princípios, diretrizes e objetivos da política nacional de esporte, 23 (23,5%), de esporte de alto rendimento, 22 (22%), de esporte como lazer e de esporte educacional, e as demais 37 propostas (38%) diziam respeito aos aspectos legais e estruturais destas três modalidades (Brasil, 2004f).

Por seu turno, o processo de elaboração de diretrizes para compor a Política Nacional para as Mulheres (PNM) se deu com base no documento: “Propostas de Diretrizes para uma Política Nacional para as Mulheres – PNM”, formulado pela SPM em parceria com o Conselho Nacional de Direitos da Mulher (Brasil, 2004h). Este texto-base foi composto por uma parte introdutória, qual seja, “Natureza, princípios e diretrizes da

Política Nacional para as Mulheres na perspectiva da igualdade de gênero, considerando a diversidade de raça e etnia”, e cinco eixos: (2) Enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e a terra; (3) Superação da violência contra a mulher: prevenção, assistência, combate e políticas de segurança; (4) Promoção do bem-estar e qualidade de vida para as mulheres: saúde, moradia, infraestrutura, equipamentos sociais, recursos naturais; (5) Efetivação dos direitos humanos das mulheres: civis, políticos, sexuais e reprodutivos; e (6) Desenvolvimento de políticas de educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento para a igualdade (Brasil, 2004g).

No total, a SPM elaborou 41 recomendações para discussão e apreciação na 1ª CPM. Das 28 aqui avaliadas, 18 (64,5%) tratavam de políticas sociais, tais como educação e saúde (eixos 2, 4 e 6), e as demais 10 diretrizes (35,5%) se referiam aos direitos humanos das mulheres, inclusive de segurança contra violência (eixos 3 e 5). Nenhuma sugestão relativa à natureza, princípios e diretrizes da Política Nacional (eixo 1) foi encaminhada pela SPM para apreciação na 1ª CPM (Brasil, 2004g).

Na 1ª CPIR, o caderno-base foi composto por 73 sugestões sobre 12 temas distintos: I. Políticas de Trabalho e Desenvolvimento Econômico; II. Políticas de Educação; III. Políticas de Saúde; IV. Políticas sobre Diversidade Cultural; V. Políticas de Direitos Humanos e Segurança Pública; VI. Políticas para Comunidades Remanescentes de Quilombos; VII. Políticas para Povos Indígenas; VIII. Políticas para Juventude; IX. Políticas para a mulher negra; X. Política Internacional; XI. Religiões de Matriz Africana; e XII. Fortalecimento das organizações antirracismo (Brasil, 2005c, 2005d).

Dentre as 61 sugestões sob investigação, 17 (28%) tratavam de políticas sociais para as diferentes raças (eixos I a IV), 8 (13%), de direitos humanos e segurança pública (tema V), 25 (41%) diziam respeito a ações específicas para comunidades remanescentes de quilombos, a população indígena, a juventude negra e a mulher negra (eixos VI a IX), e as demais 11 (18%) se referiam a aspectos políticos, religiosos e institucionais desta política (eixos X a XII) (Brasil, 2005c).

Estas sugestões governamentais foram apreciadas, individualmente, pelos delegados presentes na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR, podendo ser

rejeitadas ou aprovadas parcial ou integralmente. Os resultados desta avaliação são apresentados na tabela 4 e 5 a seguir.

Tabela 4- Sugestões não aprovadas e aprovadas pelos delegados da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.

Conferência	Sugestões				TOTAL GERAL	
	Não aprovadas		Aprovadas		N	%
	N	%	N	%		
1ª CAP	30	33,0%	61	67,0%	91	100%
1ª Concidades	4	4,5%	86	95,5%	90	100%
1ª CMA	20	21,5%	73	78,5%	93	100%
1ª CE	46	47,5%	51	52,5%	97	100%
1ª CPM	11	39,5%	17	60,5%	28	100%
1ª CPIR	9	15,0%	52	75,0%	61	100%
TOTAL	120	26,0%	340	74,0%	460	100%

Fonte: Formulação própria a partir do Caderno de Resoluções e do Texto-base da 1ª CAP (Brasil, 2003a, 2003d), da 1ª Concidades (Brasil, 2003e, 2003g), da 1ª CMA (Brasil, 2003i, 2003j), da 1ª CE (Brasil, 2004e, 2004f), da 1ª CPM (Brasil, 2004g, 2004h) e da 1ª CPIR (Brasil, 2005c, 2005h).

No que diz respeito ao total de sugestões encaminhadas à 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, o que se observa, pela tabela 4, é que 340 delas, 74% do total, foram traduzidas em recomendações destes encontros em alguma medida. Somente 120 das 460 sugestões governamentais (26%) não foram traduzidas em recomendações finais da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR. Nos seis processos conferenciais, o total de sugestões aprovadas superou o de sugestões que não passaram pelo crivo dos delegados presentes. Na 1ª Concidades, somente 4,5% das sugestões governamentais não foram aprovadas, seguida pela 1ª CPIR, com 15% de reprovação apenas. Embora não sejam explorados neste trabalho, estes resultados parecem refletir a desconexão entre as propostas governamentais e as demandas dos atores em geral ou representantes de certos grupos dominantes, numericamente, nas conferências. O caso da 1ª CE aponta neste sentido: enquanto a política de esporte tem, historicamente, favorecido o esporte de alto rendimento, a dinâmica representativa da 1ª CE privilegiou a participação de grupos vinculados ao esporte educacional e participativo conforme visto no capítulo anterior, o que pode explicar, em certa medida, a porcentagem alta de reprovação das sugestões governamentais para a política de esporte. O texto-base da 1ª CE foi composto por quatro eixos relativos ao esporte de alto rendimento (50% do total), nos quais se encontravam cerca de metade das recomendações sugeridas pelo ME ao encontro.

Das 340 sugestões governamentais aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, a tabela 5 mostra que 245 (72%) foram aprovadas com modificações pelos delegados participantes e somente 95 sugestões (28%) passaram pelo crivo dos mesmos sem alterações. Nestes seis processos conferenciais, a proporção de sugestões aprovadas integralmente foi inferior à de sugestões aprovadas parcialmente, variando entre 3,5% para a 1ª CPM e 33% para a 1ª CAP. Disto se observa a riqueza do debate e a diversidade de opiniões e interesses dos atores neles participantes. Embora a discussão e a elaboração de diretrizes na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR tenham sido pautadas e influenciadas por um conjunto de sugestões governamentais, estas não impediram que parte expressiva das idéias ali debatidas se misturasse e resultasse em novas propostas para os ministérios competentes.

Tabela 5- Sugestões aprovadas parcial e integralmente pelos delegados da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.

Conferência	Sugestões				TOTAL	
	Aprovadas parcialmente		Aprovadas integralmente		N	%
	N	%	N	%		
1ª CAP	28	46,0%	33	54,0%	61	100,0%
1ª Concidades	60	70,0%	26	30,0%	86	100,0%
1ª CMA	66	90,0%	7	10,0%	73	100,0%
1ª CE	33	65,0%	18	35,0%	51	100,0%
1ª CPM	16	94,0%	1	6,0%	17	100,0%
1ª CPIR	42	81,0%	10	19,0%	52	100,0%
TOTAL	245	72,0%	95	28,0%	340	100,0%

Fonte: Formulação própria a partir do Caderno de Resoluções e do Texto-base da 1ª CAP (Brasil, 2003a, 2003d), da 1ª Concidades (Brasil, 2003e, 2003g), da 1ª CMA (Brasil, 2003i, 2003j), da 1ª CE (Brasil, 2004e, 2004f), da 1ª CPM (Brasil, 2004g, 2004h) e da 1ª CPIR (Brasil, 2005c, 2005h).

A partir destas constatações quanto ao grau e à forma de aceitação das sugestões governamentais na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, foi realizada uma segunda análise para aferir o efeito das sugestões não aprovadas e aprovadas, parcial e integralmente, nas mesmas sobre os programas de políticas do Mcdades, SEAP, MMA, ME, SPM e SEPPIR. Os resultados obtidos são apresentados na tabela 6.

Das 340 sugestões aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e à 1ª CPIR, 261 (77% do total) foram incluídas no Plano de Ação da SEAP, Mcdades, MMA, ME, SPM e SEPPIR após estes encontros. Somente 79 sugestões, isto é, 23% do

total, não foram traduzidas em ações destes ministérios após passarem pelo crivo dos delegados participantes destas conferências.

Tabela 6- Sugestões aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR incluídas ou não nos programas da SEAP, Mcidades, MMA, ME, SPM e SEPPIR.

Conferência	Sugestões				TOTAL	
	Não incluídas		Incluídas		N	%
	N	%	N	%		
1ª CAP	0	0,0%	61	100,0%	61	100,0%
1ª Concidades	9	10,5%	77	89,5%	86	100,0%
1ª CMA	28	38,5%	45	61,5%	73	100,0%
1ª CE	18	35,0%	33	65,0%	51	100,0%
1ª CPM	2	12,0%	15	88,0%	17	100,0%
1ª CPIR	22	42,5%	30	57,5%	52	100,0%
TOTAL	79	23,0%	261	77,0%	340	100,0%

Fonte: Formulação própria a partir do texto-base e do Plano de Ação da 1ª CAP (Brasil, 2003a, 2004a), da 1ª Concidades (Brasil, 2003e, 2004b), da 1ª CMA (Brasil, 2003i, 2003k, 2005a), da 1ª CE (Brasil, 2004e, 2005b), da 1ª CPM (Brasil, 2004g, 2004i) e da 1ª CPIR (Brasil, 2005c, 2009b).

Desagregando estes resultados por conferência, o que se observa é que as sugestões aprovadas na 1ª CAP (100% do total), 1ª Concidades (89,5% do total) e 1ª CPM (88% do total) foram as mais incorporadas pelos ministérios competentes após estes processos. As sugestões aprovadas nas demais três conferências, 1ª CMA, 1ª CE e 1ª CPIR, foram traduzidas, em menor medida, mas em proporção próxima: da 1ª CMA, foram incorporadas 61,5% das sugestões nela aprovadas, seguida pela 1ª CE, com 65% de sugestões nela aprovadas e incluídas e pela 1ª CPIR, com 57,5%.

Tais resultados foram observados, em mesmo sentido e em magnitude semelhante, aos encontrados para a capacidade total de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR, conforme mostrado na tabela 2. Como visto, as recomendações da 1ª CAP foram, em sua totalidade, traduzidas no Plano de Ação da SEAP, seguidas pelas propostas da 1ª Concidades, das quais 74% foram incluídas, e das recomendações da 1ª CPM, com 60% de recomendações incorporadas. O MMA, o ME e a SEPPIR, por sua vez, incorporaram menos de 60% das propostas aprovadas na 1ª CMA, 1ª CE e na 1ª CPIR.

No que diz respeito especificamente às 261 sugestões aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR, e traduzidas no plano de ação da SEAP, Mcidades, MMA, ME, SPM e SEPPIR, a tabela 7 mostra que 208, o que

corresponde a 80%, foram incorporadas integralmente e o restante, 53 sugestões (20%), foram traduzidas no Plano de Ação com modificações.

Tabela 7- Sugestões aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR incluídas parcial e integralmente nos programas da SEAP, Midades, MMA, ME, SPM e SEPPIR.

Conferência	Sugestões				Grau de incorporação nos programas	
	Incluídas parcialmente		Aprovadas integralmente		N	%
	N	%	N	%		
1ª CAP	0	0,0%	61	100,0%	61	90,0%
1ª Concidades	7	9,0%	70	91,0%	77	89,5%
1ª CMA	18	40,0%	27	60,0%	45	67,0%
1ª CE	9	27,5%	24	72,5%	33	65,0%
1ª CPM	3	20,0%	12	80,0%	15	88,5%
1ª CPIR	16	53,5%	14	46,5%	30	58,0%
TOTAL	53	20,0%	208	80,0%	261	76,0%

Fonte: Formulação própria a partir do texto-base e do Plano de Ação da 1ª CAP (Brasil, 2003a, 2004a), da 1ª Concidades (Brasil, 2003e, 2004b), da 1ª CMA (Brasil, 2003i, 2003k, 2005a), da 1ª CE (Brasil, 2004e, 2005b), da 1ª CPM (Brasil, 2004g, 2004i) e da 1ª CPIR (Brasil, 2005c, 2009b).

A SEPPIR e o MMA foram os órgãos que mais incorporaram sugestões parcialmente, 53,5 e 40% do total, respectivamente. Já a SEAP e o Midades se destacaram com 100 e 91% de suas sugestões aprovadas na 1ª CAP e na 1ª Concidades traduzidas nos programas da política de aquicultura e pesca e urbana, tal como recomendadas nestes processos. Ademais, somente as sugestões aprovadas na 1ª CPIR foram incorporadas, em maior medida, de forma parcial. Nas demais cinco conferências, a quantidade de sugestões aprovadas e incluídas integralmente pelos ministérios competentes superou a de sugestões parcialmente traduzidas em ações dos respectivos programas de políticas.

Distribuição semelhante foi observada na análise da capacidade total de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE e da 1ª CPM sobre as respectivas políticas. Como mostrado na tabela 2, em todas as seis conferências analisadas, a proporção de recomendações incluídas parcialmente foi inferior a de propostas incorporadas integralmente nos programas de políticas. Em 75% dos casos – 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CE e 1ª CPM, esta proporção foi, pelo menos, três vezes menor que a de recomendações incluídas integralmente. Somente as propostas aprovadas na 1ª CMA e na 1ª CPIR foram incorporadas parcial e integralmente em proporções menos díspares uma da outra.

Somado a isto, o grau de incorporação de sugestões nos programas das políticas (TAB. 7) e a capacidade total de influência das recomendações nos mesmos (TAB. 2) seguem

a mesma ordenação entre as conferências examinadas. As recomendações e sugestões da 1ª CAP, a 1ª Concidades e a 1ª CPM, nesta sequência, foram as mais traduzidas em ações dos ministérios competentes, seguidas pelas propostas e sugestões da 1ª CE, 1ª CMA e 1ª CPIR.

Tal resultado, porém, não surpreende, uma vez que as sugestões encaminhadas a estas conferências serviram como subsídio nos processos de debate e tomada de decisão nela desenrolados. Daí a necessidade de identificar as recomendações oriundas do debate nestes encontros, elaboradas de forma inédita pelos delegados presentes e aprovadas na plenária final dos mesmos. Pela comparação entre a proporção de recomendações derivadas de sugestões governamentais e a proporção de recomendações inéditas aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR e incorporadas aos programas das respectivas políticas, é possível constatar a capacidade real de influência destes processos sobre as respectivas políticas.

4.3. Políticas societárias, partilhadas ou governamentais? A capacidade real de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre a política de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial.

4.3.1. Metodologia de análise: aferindo a capacidade real de influência de conferências sobre as políticas públicas.

Tendo obtido ambos: o efeito total das recomendações e o efeitos das sugestões governamentais sobre os programas de políticas, voltamo-nos para aferir a capacidade real de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre os programas das respectivas políticas. O primeiro passo neste sentido consistiu em identificar as recomendações inéditas aprovadas nestes processos para, em seguida, comparar o conteúdo destas recomendações com o conteúdo dos programas de políticas. Tal como realizado nas duas análises anteriores, as recomendações inéditas foram classificadas como:

- a) 0, quando seu conteúdo não apareceu em nenhuma das recomendações aprovadas pela conferência (efeito nulo);
- b) 1, quando seu conteúdo apareceu, com modificações, nas recomendações aprovadas pela conferência (efeito parcial); e
- c) 2, quando seu conteúdo e o da recomendação aprovada na conferência eram idênticos, isto é, a conferência aprovou, sem alterações, a proposta sugerida pelo governo (efeito total).

Uma vez classificadas, foi possível, então, aferir a capacidade real de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR sobre as respectivas políticas. Esta foi mensurada pelo cálculo da razão entre o total de recomendações inéditas e o total de recomendações aprovadas nestes processos e incluídas nos programas de política da SEAP, Mcidades, MMA, ME, SPM e SEPPIR. Tal qual realizado para a capacidade total de influência, a capacidade real foi classificada como:

- a) *Nula, quando todas as recomendações incluídas resultaram de sugestões governamentais aprovadas nas conferências;*
- b) *Baixa, quando as recomendações inéditas incluídas corresponderam apenas de 1 a 30% do total de recomendações introduzidas pelo governo;*
- c) *Média, quando as recomendações inéditas incluídas corresponderam de 31 a 70% do total de recomendações incluídas pelo governo; ou*
- d) *Alta, quando as recomendações inéditas corresponderam de 71 a 100% do total de recomendações incluídas, em alguma medida, pelo governo.*

Os programas de política resultantes de processos conferenciais cuja capacidade real de influência foi baixa apresentaram alto teor governamental, ao passo que os programas decorrentes de conferências com alta capacidade de influência apresentaram grande lastro societário. Quando, porém, a capacidade de influência da conferência foi média, os programas por ela influenciados foram considerados “partilhados”, haja vista sua composição mista, com propostas governamentais e societárias.

4.3.2. *A capacidade real de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre a política de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial.*

Das 1.648 recomendações aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR de competência da SEAP, Mcidades, MMA, ME, SPM e SEPPIR e

passíveis de incorporação em programas de políticas, a tabela 8 mostra que somente 340, 20,5% do total, resultaram de sugestões governamentais encaminhadas a estes encontros. As demais 1.308 recomendações (79,5% do total) foram elaboradas, de forma inédita, pelos participantes ao longo destes processos conferenciais.

Tabela 8- Recomendações inéditas e derivadas de sugestões governamentais aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.

Conferência	Recomendações aprovadas (A)		Recomendações derivadas de sugestões (B)		Recomendações inéditas (A-B)	
	N	%	N	%	N	%
1ª CAP	154	100,0%	61	39,5%	93	60,5%
1ª Concidades	239	100,0%	86	36,0%	153	64,0%
1ª CMA	407	100,0%	73	18,0%	334	82,0%
1ª CE	87	100,0%	51	58,5%	36	41,5%
1ª CPM	131	100,0%	17	13,0%	114	87,0%
1ª CPIR	630	100,0%	52	8,5%	578	91,5%
TOTAL	1.648	100,0%	340	20,5%	1.308	79,5%

Fonte: Formulação própria a partir da TAB. 2, 4 e 5.

No que diz respeito especificamente às 340 sugestões aprovadas nestas conferências, verifica-se uma variação expressiva na quantidade das mesmas por encontro. Enquanto, na 1ª CPIR, as sugestões aprovadas representaram somente 8,5% do total de recomendações finais deste encontro, na 1ª CE, as sugestões representaram quase 60% do total aprovado no encontro. Nas demais quatro conferências, 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA e 1ª CPM, as sugestões governamentais corresponderam a menos de 40% do total de propostas aprovadas. Deste modo, no que diz respeito ao total de recomendações inéditas, a maior quantidade das mesmas (91,5% do total) foi produzida ao longo da 1ª CPIR, seguida pela 1ª CPM, com 87% do total de propostas inéditas aprovadas, e pela 1ª CMA, com 82%. Menos de 50% de recomendações inéditas foram somente na 1ª CE – 41,5%.

Das 1.308 recomendações inéditas aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e na 1ª CPIR, 641 (49%) foram incluídas no Plano de Ação da SEAP, Midades, MMA, ME, SPM e SEPIR após estes encontros. As demais 667 propostas, isto é, 51% do total, não foram traduzidas em ações destes ministérios após serem recomendadas pelos delegados participantes destas conferências, como mostra a tabela 9 abaixo.

Tabela 9- Recomendações inéditas não incluídas e incluídas nos programas da SEAP, Mcidades, MMA, ME, SPM e SEPPIR após a 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.

Conferência	Recomendações inéditas				TOTAL	
	Não incluídas		Incluídas		N	%
	N	%	N	%		
1ª CAP	0	0,0%	93	100,0%	93	100,0%
1ª Concidades	48	31,5%	105	68,5%	153	100,0%
1ª CMA	189	56,5%	145	43,5%	334	100,0%
1ª CE	18	50,0%	18	50,0%	36	100,0%
1ª CPM	50	44,0%	64	56,0%	114	100,0%
1ª CPIR	362	62,5%	216	37,5%	578	100,0%
TOTAL	667	51,0%	641	49,0%	1.308	100,0%

Fonte: Formulação própria a partir do Caderno de Resoluções e do Plano de Ação da 1ª CAP (Brasil, 2003d, 2004a), da 1ª Concidades (Brasil, 2003g, 2004b), da 1ª CMA (Brasil, 2003j, 2005a), da 1ª CE (Brasil, 2004f, 2005b), da 1ª CPM (Brasil, 2004g, 2004i) e da 1ª CPIR (Brasil, 2005h, 2009b).

Se observados desagregadamente, porém, estes resultados variam expressivamente entre as conferências examinadas. Enquanto 100% das recomendações inéditas da 1ª CAP foram incorporadas, em alguma medida, nos programas da política de aquicultura e pesca da SEAP para os anos subsequentes, somente 37,5% e 43,5% das recomendações inéditas da 1ª CPIR e da 1ª CMA, respectivamente, foram incluídas pelos respectivos ministérios.

Comparativamente às constatações observadas quanto à porcentagem de sugestões governamentais aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR e incluídas no Plano de Ação da SEAP, Mcidades, MMA, ME, SPM e SEPPIR, apresentadas nas TAB. 6 e 7, verifica-se que a proporção de sugestões incorporadas foi maior do que a de recomendações inéditas traduzidas em ações posteriormente para cinco das seis conferências examinadas. Somente para o caso da 1ª CAP, a proporção de recomendações inéditas incorporadas (100%) superou a de sugestões governamentais traduzidas nos programas da política de aquicultura e pesca (90%).

Quando incorporadas, as recomendações inéditas o foram majoritariamente de forma integral (TAB. 10). Das 641 recomendações incluídas, 486, o que corresponde a 76% do total, foram traduzidas integralmente, tal como sugeridas pelos delegados da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR. Igualmente como visto na tabela 6, das 261 sugestões incorporadas ao Plano de Ação do Mcidades, SEAP, MMA, ME, SPM e SEPPIR após estes processos, 77% foi convertida integralmente em ações destas instituições para os anos seguintes.

Desagregando estes resultados por conferência, considerações semelhantes podem ser feitas. A tabela 10 mostra que, para todas elas, a proporção de recomendações inéditas incorporadas na íntegra nos programas de políticas superou significativamente a de recomendações incorporadas parcialmente pelos ministérios competentes. A menor quantidade de propostas integralmente incluídas resultou da 1ª CPIR – 60,5% do total, enquanto a maior foi produzida a partir da 1ª CAP – 100% do total. Das demais quatro conferências, foi incorporado, de modo integral, entre 70 e 90% do total de recomendações aprovadas.

Tabela 10- Recomendações inéditas incluídas parcial e integralmente nos programas da SEAP, Midades, MMA, ME, SPM e SEPPIR após 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.

Conferência	Recomendações inéditas				Total	
	Incluídas parcialmente		Incluídas integralmente		N	%
	N	%	N	%		
1ª CAP	0	0,0%	93	100,0%	93	100,00%
1ª Concidades	23	22,0%	82	78,0%	105	100,00%
1ª CMA	33	23,0%	112	77,0%	145	100,00%
1ª CE	2	11,0%	16	89,0%	18	100,00%
1ª CPM	12	19,0%	52	81,5%	64	100,00%
1ª CPIR	85	39,5%	131	60,5%	216	100,00%
TOTAL	155	24,0%	486	76,0%	641	100,00%

Fonte: Formulação própria a partir do Caderno de Resoluções e do Plano de Ação da 1ª CAP (Brasil, 2003d, 2004a), da 1ª Concidades (Brasil, 2003g, 2004b), da 1ª CMA (Brasil, 2003j, 2005a), da 1ª CE (Brasil, 2004f, 2005b), da 1ª CPM (Brasil, 2004g, 2004i) e da 1ª CPIR (Brasil, 2005h, 2009b).

Distribuição semelhante foi observada em relação à forma de incorporação das sugestões aprovadas e incluídas nas políticas posteriormente. Como mostrado na tabela 7, salvo para o caso da 1ª CPIR, nas demais cinco conferências, 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE e 1ª CPM, a porcentagem de sugestões aprovadas e incluídas integralmente pelos ministérios competentes superou a de sugestões traduzidas em ações de modo parcial, variando entre 59% para a 1ª CMA e 100% para a 1ª CAP.

Tendo identificado e obtido os efeitos das recomendações inéditas sobre os programas de políticas, tornou-se possível avaliar a capacidade real de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR, a qual corresponde à razão entre o total de recomendações inéditas e o total de recomendações aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e na 1ª CPIR e incluídas nos programas de política da SEAP, Midades, MMA, ME, SPM e SEPPIR. A tabela 11 apresenta os resultados obtidos para cada uma destas conferências.

Tabela 11- Capacidade real de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre a política de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial.

Conferência	Total de recomendações incluídas ¹	Total de recomendações inéditas incluídas	Capacidade real de influência
	(A)	(B)	(B/A)
	N	N	%
1ª CAP	154	93	60,5%
1ª Concidades	182	105	57,5%
1ª CMA	190	145	76,5%
1ª CE	51	18	35,5%
1ª CPM	79	64	81,0%
1ª CPIR	246	216	88,0%
TOTAL	902	641	-

Fonte: Resultados agregados a partir dos dados da TAB. 2, 6 e 9.

¹Capacidade total de influência.

Pela tabela 11, observa-se que, de fato, os debates e decisões tomadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR impactaram, em boa medida, os programas de políticas da SEAP, do Midades, do MMA, do ME, da SPM e da SEPIIR para os anos seguintes aos destes encontros. Metade das conferências – 1ª CMA, 1ª CPM e 1ª CPIR – alcançou alta capacidade real de influência, uma vez que a quantidade de recomendações inéditas aprovadas nas mesmas e incluídas em programas das respectivas políticas superou 70%. Outra metade – 1ª Concidades, 1ª CAP e 1ª CE – apresentou média capacidade real de influência sobre as respectivas políticas, dado que a porcentagem de recomendações inéditas traduzidas em ações governamentais ficou entre 30 e 70%. Ademais, salvo para o caso da 1ª CE, cuja capacidade real de influência foi 35,5%, as recomendações inéditas das demais conferências examinadas foram traduzidas, em maior medida, em ações da SEAP, do Midades, do MMA, da SPM e da SEPIIR, comparativamente à quantidade de sugestões governamentais nelas apreciadas e incluídas.

Da 1ª Concidades, 1ª CAP e 1ª CE, resultaram, portanto, políticas de conteúdo compartilhado, com ações sugeridas pelos atores governamentais e elaboradas pelos atores sociais em conjunto com aqueles nos processos conferenciais (TAB. 12). Já a 1ª CMA, a 1ª CPM e a 1ª CPIR deram origem a políticas com conteúdo predominantemente societário, haja vista que mais de 70% das propostas aprovadas nestes encontros, incluídas no Plano de Ação do MMA, SPM e SEPIIR foram sugeridas, de forma inédita, pelos participantes dos mesmos. A este respeito, vale

destacar a 1ª CPIR e a 1ª CPM, com 88% e 81% de suas recomendações inéditas incorporadas no I PLANAPPIR e no I PNPM, respectivamente.

Tabela 12- Conteúdo dos programas da política nacional de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial, elaborados após a 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR

Conferência	Capacidade real de influência	Conteúdo dos programas de política
1ª CAP	Média	Partilhado
1ª Concidades	Média	Partilhado
1ª CMA	Alta	Societário
1ª CE	Média	Partilhado
1ª CPM	Alta	Societário
1ª CPIR	Alta	Societário

Fonte: Formulação própria com base na TAB. 11.

Em síntese, as análises desenvolvidas ao longo deste capítulo nos permitiram constatar que:

- (1) *A 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e a 1ª CPIR serviram a dois propósitos: como espaços informacionais do Poder Executivo e como processos de proposição de políticas. As discussões e decisões tomadas nestes processos não só sinalizaram, para os atores governamentais, as ações por eles sugeridas que correspondiam, em alguma medida, às demandas dos atores sociais participantes dos mesmos, como também explicitaram as próprias idéias e preferências destes atores quanto à política debatida.*
- (2) *Nas seis conferências examinadas, a proporção de sugestões governamentais nelas aprovadas e traduzidas em ações pelos ministérios competentes foi expressivamente maior que a de sugestões não aprovadas (TAB. 6).*
- (3) *Semelhantemente, a proporção de recomendações inéditas aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, e traduzidas nos programas de políticas da SEAP, do Mcidades, do MMA, do ME, da SPM e da SEPPIR superou, salvo para a 1ª CMA e a 1ª CPIR, a proporção de recomendações inéditas não incorporadas (TAB. 9). Neste aspecto, vale chamar atenção para o alto número de recomendações inéditas aprovadas*

nestes dois encontros, o qual foi mais de duas vezes maior que o observado para as demais conferências.

- (4) *Ademais, o total de recomendações inéditas elaboradas foi expressivamente superior ao de sugestões governamentais aprovadas, parcial ou integralmente, em cinco das seis conferências examinadas. Somente na 1ª CE, o total de sugestões aprovadas superou o de recomendações inéditas aprovadas (TAB. 8). Assim, não obstante a discussão e a apreciação de diretrizes na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR terem sido referenciadas por um conjunto de sugestões governamentais, estes processos proporcionaram um rico debate, comprovado, não só pela alta porcentagem de recomendações inéditas aprovadas nos mesmos (TAB. 8), mas também pela quantidade expressiva de sugestões incorporadas parcialmente às recomendações (TAB. 7).*
- (5) *Por fim, em que pese a diferença expressiva de magnitude da capacidade real de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre as respectivas políticas, as recomendações inéditas aprovadas em todos os seis encontros impactaram expressivamente as ações governamentais elaboradas nos anos subsequentes ao destas conferências: a 1ª CPIR, a 1ª CPM e a 1ª CMA alcançaram alta capacidade real de influência, uma vez que as recomendações inéditas nelas aprovadas representaram mais de 70% da capacidade total de influência destes processos sobre as respectivas políticas, ao passo que a 1ª Concidades, a 1ª CAP e a 1ª CE obtiveram capacidade média, posto que a quantidade de recomendações inéditas nelas aprovadas representou entre 31 e 70% da capacidade total de influência das mesmas sobre a política urbana, de aquicultura e pesca e de esporte.*
- (6) *Deste modo, constata-se que os programas da política de promoção da igualdade racial (I PLANAPPIR), das políticas para mulheres (I PNPM) e da política ambiental, construídas a partir da 1ª CPIR, 1ª CPM e 1ª CMA, apresentaram conteúdo predominantemente societário, enquanto os programas da política urbana, de aquicultura e pesca e de esporte combinaram, em proporção mais equilibrada, as ideias dos atores*

governamentais e da sociedade civil, apresentando conteúdo partilhado, governamental e societário;

(7) Daí, pode-se afirmar que as seis conferências examinadas impactaram, de modo expressivo, o processo de políticas nas quais elas se desenrolaram ao conformar os interesses e ideias dos atores governamentais, dar visibilidade às preferências e propostas dos atores sociais, combinar ambos interesses e ideias e, a partir disto, gerar ações públicas mais próximas das reais demandas sociais.

Mediante a diversidade de resultados encontrados e tendo em vista as constatações a partir deles traçadas, no próximo capítulo, examinamos se e em que sentido e medida a estrutura institucional legal, a estrutura política e o desenho institucional das conferências explicam a capacidade das mesmas de influenciar o processo de políticas.

CAPÍTULO 5: CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA DA 1ª CAP, 1ª CONCIDADES, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM E 1ª CPIR SOBRE AS RESPECTIVAS POLÍTICAS SETORIAIS E SEUS CONDICIONANTES: DINÂMICA POLÍTICA, ARCABOUÇO INSTITUCIONAL LEGAL E DESENHO INSTITUCIONAL.

As conferências de políticas públicas vêm contribuindo para aprofundar a democracia brasileira de diversas formas. Estas instituições participativas têm incluído minorias no processo decisório (Cunha, 2013; Pogrebinski, 2013) e têm ampliado, em densidade e em diversidade, a participação (Avritzer, 2013; Cunha, 2013; Pogrebinski, 2013; Rezende, 2013). Além disso, as propostas nelas aprovadas têm servido como fonte de informação para os projetos de lei do Presidente da República e dos deputados federais e senadores (Pogrebinski, 2013; Santos e Pogrebinski, 2011). Ademais, como buscamos demonstrar nesta tese, as conferências têm impactado a agenda governamental, uma vez que suas decisões têm sido traduzidas em objetivos, ações e metas dos programas de política do governo federal.

Diante destas constatações, o pessimismo e a desconfiança inicial quanto ao potencial democratizador das conferências (Moroni, 2005; Moroni e Ciconello, 2005) têm mudado. Uma visão mais otimista relativa aos efeitos positivos – simbólicos e/ou reais – da participação social nas conferências, bem como das suas decisões nas políticas públicas tem se disseminado. Esta tese reforça este otimismo, bem como a visão de 36% de cidadãos entrevistados de uma amostra de 2.200 que, perguntados se o governo implementa as recomendações das conferências, afirmaram que ele implementa a maioria ou um número médio de decisões aprovadas nas mesmas (Avritzer, 2013).

Entretanto, este otimismo deve ser temperado pela constatação de que o encaminhamento e a tradução das propostas aprovadas nas conferências não ocorrem de forma automática e livre, mas enfrentam uma série de obstáculos conjunturais e/ou estruturais que dificulta e/ou impede que o processo se complete (Avritzer, 2013; Petinelli, 2011, 2013; Silva, 2009). As políticas públicas consistem em escolhas dos atores políticos, tomadas sob regras e procedimentos dados, em contextos políticos e socioeconômicos específicos e a partir de relações políticas singulares com os atores sociais. Em democracias com incentivos participativos como a brasileira, o processo de políticas é interpelado, ademais, por arranjos e canais participativos, tais como as

conferências, nos quais as políticas são discutidas e decisões são tomadas por um conjunto mais amplo de atores, sejam eles representantes governamentais e/ou societais.

Inseridos no amplo e complexo processo de políticas, as experiências participativas tendem a operar sob os mesmos constrangimentos contextuais e estruturais que o condicionam. Neste trabalho, o efeito do contexto político e socioeconômico sobre a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR foi controlado e se optou por avaliar, exclusivamente, os efeitos de três variáveis estruturais: desenho institucional, dinâmica política e arcabouço institucional legal sobre tal capacidade, conforme justificado no capítulo 1 e discutido nos capítulos 2 e 3.

Estas variáveis operam em dois níveis espaciais distintos, mas sequenciais e interdependentes. O primeiro, endógeno, corresponde à dinâmica inclusiva – participativa e representativa – e decisória – discussão e negociação – da conferência e aos constrangimentos do desenho institucional sobre o comportamento e as decisões tomadas pelos atores participantes na mesma. O segundo, exógeno ao processo conferencial, diz respeito ao processo de incorporação das recomendações das conferências e aos obstáculos impostos pela dinâmica política e pelo arranjo institucional legal da política pública sob o mesmo.

Uma vez que este último processo consiste o foco desta tese, atribuiu-se maior peso explicativo para a variável dinâmica política e arcabouço institucional legal e, dentre elas, peso mais significativo para a primeira. Acredita-se que a configuração política em cada área, dada pela composição societal e pelo tipo de relação de poder entre os atores estatais e não estatais, influencia as escolhas dos atores, incluídos os decisores, mesmo sob fortes constrangimentos institucionais legais. Enquanto as instituições restringem e moldam o comportamento e as escolhas dos indivíduos, a dinâmica política tende a afetar as decisões dos mesmos em razão do discurso e/ou da negociação política, desenrolados nos espaços formais e informais de interlocução entre os atores estatais e societais, conformando inclusive o desenho das conferências.

Nesta tese, uma dinâmica política mais corporativa, baseada em relações políticas predominantemente cooperativas tende a produzir menores custos de coordenação, mediação e negociação para o Estado, comparativamente a dinâmicas mais plurais e

conflitivas. Como tais, essas dinâmicas tendem a impor constrangimentos menores à tradução das recomendações aprovadas em conferências nos programas das respectivas políticas, *ceteris paribus*.

Menores constrangimentos também são esperados no âmbito de políticas cujo nível de institucionalização, de descentralização e de transversalidade é menor. Um número menor de instituições, com capacidades institucionais distintas, constituídas mais recentemente, e de atores, com visões políticas particulares, envolvidos nos processos de políticas públicas, reduz os custos de coordenação para a(s) instituição(ões) competente(s), o que, por sua vez, tende a impor menores constrangimentos à incorporação das recomendações das conferências nas respectivas políticas.

Por fim, conferências cujo desenho institucional é mais inclusivo produzem, por hipótese, recomendações mais legítimas e justas e, portanto, mais vinculantes para os atores governamentais. Um desenho é tanto mais inclusivo quanto ele assegura uma dinâmica participativa ampla, em múltiplas etapas e espaços de aprendizado, de discussão e de tomada de decisão, e uma dinâmica representativa plural pela presença de atores estatais e societais das diversas categorias que compõem estes segmentos.

Embora a dinâmica política, o arcabouço institucional legal e o desenho institucional constituam, no modelo aqui proposto, os principais condicionantes do processo de tradução das recomendações aprovadas nas conferências nos programas das respectivas políticas, não se nega que existam outros impedimentos de cunho orçamentário, programático, ideológico, entre outros, que limitam a incorporação das propostas das conferências. Não obstante, os mesmos desempenham aqui papel explicativo secundário. Uma vez que a investigação toma a agenda de políticas públicas como fixa e dada, o orçamento para executá-la também é dado e conhecido para cada programa de política e, portanto, a tradução das recomendações em ações dos mesmos, ora como acréscimo, ora em substituição a ações existentes, tende a passar mais pela vontade política dos atores governamentais do que pela existência ou não de rubrica orçamentária para tal.

Somado a isto, acredita-se que a proporção de recomendações aprovadas nas conferências, incompatíveis programática e/ou ideologicamente com os programas

governamentais é ínfima e pouco significativa frente ao todo. Nas conferências, a discussão e a tomada de decisão envolve tanto atores estatais como societários e é geralmente baseada em um caderno base com sugestões governamentais para as políticas. Este desenho partilhado e orientado tende a produzir um debate e um processo decisório equilibrado e mais assertivo tecnicamente, do qual resultam recomendações provenientes, parcial ou integralmente, de sugestões governamentais, e propostas inéditas, que combinam, em menor ou maior medida, as visões e interesses de ambos os segmentos – Estado e sociedade civil – presentes nos encontros.

Partindo destas afirmações, a seguir, analisa-se se e em que medida as variáveis estruturais aqui examinadas condicionaram o processo de incorporação das recomendações provenientes de sugestões governamentais (seção 5.1) e inéditas (seção 5.2), aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR nos programas destas políticas. As constatações apontam para diferenças no efeito da dinâmica política e do arranjo institucional sobre os dois tipos de recomendações analisadas. Vale lembrar que, por constituir um estudo de caso, as evidências mostradas não são necessariamente generalizáveis, mas servem como preditores para instigar futuras pesquisas que venham a ampliar e/ou a aprofundar aspectos aqui examinados.

5.1. O efeito das recomendações sugeridas pelo governo sobre os programas de políticas e seus condicionantes: algumas constatações alternativas.

O processo de debate e de tomada de decisão na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR se baseou em um caderno de discussão, composto por um conjunto de propostas elaboradas pela SEAP, Mcidades, MMA, ME, SPM e SEPIR para apreciação ao longo destes encontros. Como visto no capítulo anterior, parcela expressiva destas sugestões (340 propostas que corresponde a 74% do total) foi aprovada, parcial ou integralmente, pelos delegados das conferências nas suas diversas etapas e foi encaminhada para tradução em políticas pelos órgãos competentes (TAB. 4). Destas, 261 (77%) foram incorporadas aos programas das respectivas políticas após as conferências.

Quadro 9: Sugestões governamentais aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, incorporadas nos programas das respectivas políticas, dinâmica política, arcabouço institucional legal e desenho institucional.

Política	Proporção de Sugestões governamentais incorporadas	Dinâmica política	Arcabouço institucional legal		Desenho Institucional
			Grau de institucionalização	Distribuição de competências	
Aquicultura e Pesca	90,0%	Mais corporativa, pela presença de duas grandes associações de interesse (empresários x pescadores)	Alto	Descentralizada e mais transversal	Médio
Urbana	89,5%	Mais plural, com múltiplas associações de mercado e da sociedade civil	Alto	Descentralizada e menos transversal	Alto
Para Mulheres	88,0%	Mais plural, com múltiplas associações da sociedade civil em torno do movimento feminista	Baixo	Descentralizada e mais transversal	Médio
Meio Ambiente	67,0%	Mais plural, com múltiplas associações de mercado e da sociedade civil	Alto	Descentralizada e menos transversal	Médio
Esporte	65,0%	Mais corporativa, pela presença de três grandes associações de interesse (esporte profissional, educativo e participativo)	Alto	Descentralizada e menos transversal	Médio
De Promoção da Igualdade Racial	57,5%	Mais plural, com múltiplas associações da sociedade civil em torno do movimento negro	Baixo	Descentralizada e mais transversal	Médio

Fonte: formulação própria a partir dos dados apresentados na Tabela 6 e no Quadro 3 e 6.

O Quadro 9 traz os resultados encontrados para o grau de incorporação das sugestões governamentais aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR nos programas das respectivas políticas (TAB. 6) e acrescenta as constatações acerca do desenho institucional das mesmas, do arranjo institucional legal e da dinâmica política das políticas públicas que debatem (Quadro 3 e 8, respectivamente). Nele, as conferências estão ordenadas do maior para o menor grau de incorporação das sugestões nelas aprovadas nos programas das respectivas políticas.

Como pode ser visto, as recomendações resultantes de sugestões governamentais aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades e 1ª CPM foram as mais incorporadas após estes processos, seguidas das propostas da 1ª CMA, 1ª CE e 1ª CPIR. Esta polarização em dois grupos nos permitem traçar algumas considerações quanto à possível relação entre as sugestões governamentais aprovadas nestas conferências e as variáveis aqui sugeridas como explicativas para os efeitos das mesmas sobre os programas de política.

A primeira delas é que não há relação aparente, pelo menos para o modelo e os casos estudados nesta tese, entre dinâmica política, arcabouço institucional legal e desenho institucional e grau de incorporação de sugestões aprovadas em conferências nos programas de políticas. As três conferências com a maior proporção de sugestões traduzidas nestes programas – 1ª CAP, 1ª Concidades e 1ª CPM – apresentam dinâmica política, arranjo institucional legal e desenho institucional distintos. Do mesmo modo, as outras três conferências com a menor proporção de sugestões incorporadas aos programas das respectivas políticas apresentam diferenças quanto a estas variáveis.

A dinâmica política de perfil mais corporativa ou mais pluralista, cujo padrão de negociação varia do mais cooperativo ao mais conflitivo respectivamente, caracteriza tanto as conferências cujas propostas governamentais foram em menor quanto as que foram em maior parcela traduzidas em ações nos anos seguintes. Semelhantemente, um arcabouço mais institucionalizado e transversal e um desenho institucional com médio grau de inclusão política está presente nos dois grupos de conferências, as com maior e as com menor capacidade de influência de suas recomendações provenientes de sugestões governamentais sobre os programas de políticas.

Uma explicação possível para a ausência de relação entre a dinâmica política, a dimensão institucional e o grau de incorporação das sugestões governamentais aprovadas diz respeito à natureza das mesmas. Mesmo quando aprovadas com alterações, estas recomendações ainda expressam, em alguma medida, as intenções e a visão governamental acerca de determinado assunto. Neste caso, a aprovação das sugestões na conferência serve como fonte de legitimação das mesmas, entre outros, o que aumenta as chances destas propostas serem incorporadas após os processos conferenciais, independente dos constrangimentos estruturais existentes.

Disto resulta a inexistência de uma associação explícita, no estudo de caso aqui realizado, entre a dinâmica política e a dimensão institucional e a tradução das sugestões governamentais nos programas de políticas. A aprovação destas propostas sinaliza apoio dos atores sociais às ideias dos atores políticos e reforça a incorporação das mesmas, mesmo em contextos políticos mais competitivos e disputados e em relação a políticas públicas mais institucionalizadas e transversais. O governo respeita as conferências e vê nelas uma arena para apresentação e legitimação de suas propostas de política com vistas a, por exemplo, facilitar a implementação das mesmas em momentos subsequentes. Daí a média tão significativa (77%) de propostas do governo aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR e traduzidas nos programas das respectivas políticas (TAB. 6).

Por outro lado, a maior legitimidade das sugestões governamentais aprovadas em conferências não garante nem explica a não tradução das mesmas em ações dos governos. No estudo de caso desta tese, 23%, em média, das recomendações provenientes de sugestões governamentais das seis conferências não foram incorporadas posteriormente nos programas de políticas (TAB. 6). Tal resultado passa, a nosso ver, por questões de cunho político e por aspectos técnico-legais.

Um primeiro fator de cunho político consiste na vontade ou disposição política dos atores governamentais. Como mostrado no capítulo 1, esta tem sido, reiteradamente, apontada como um dos condicionantes do processo de formação da agenda de políticas públicas (Kingdon, 1984) e do potencial democrático das instituições participativas (Faria, 2003). Mesmo as decisões legítimas tomadas no âmbito de experiências democráticas estão fadadas ao esquecimento, caso, por exemplo, os atores políticos,

eleitos ou burocratas, discordem ou não creditem relevância às mesmas. Tal como os problemas sociais e a efetividade das experiências democráticas, as propostas das conferências, provenientes ou não de sugestões governamentais, requerem a aquiescência dos decisores para que sejam traduzidas em ações concretas e reais.

Um segundo condicionante possível da incorporação de propostas governamentais aprovadas em conferências consiste a pressão política exercida pelos atores sociais e políticos no sentido de reforçar ou impedir que certas propostas, sejam traduzidas em ações públicas (Kingdon, 1984). Esta outra face, oculta, do poder (Bachrach e Baratz, 1962) se revela quando as decisões em jogo são chaves para os grupos sociais e/ou estatais vinculados à política. Nestes casos, os atores exercem seu poder político essencialmente para determinar quais propostas, tenham elas sido aprovadas ou não em instituições participativas, entrarão nos programas da agenda de políticas do governo.

Esta atuação contínua se desenrola por meio de padrões interativos distintos e em diversos espaços formais e informais de interlocução e negociação política. Daí, toda e qualquer sugestão governamental aprovada nas conferências poder se constituir alvo de bloqueio por parte de certos grupos estatais e não estatais nos momentos seguintes, caso esta constitua uma decisão-chave em discordância com os interesses e demandas de tais grupos. O modelo aqui proposto não consegue, porém, avaliar e medir esta dinâmica, posto que este não constitui objetivo desta tese.

Somado a estes dois aspectos políticos, outros fatores podem ser sugeridos para explicar o fracasso de certas recomendações, resultantes de sugestões governamentais e aprovadas em conferências, no processo de tradução das mesmas nos programas de políticas. Nomeando-os, estes fatores estariam relacionados, dentre outros, aos aspectos legais, programáticos, ideológicos e orçamentários do processo de políticas, os quais funcionariam como inibidores de toda e qualquer proposta com conteúdo estranho aos parâmetros neles estabelecidos.

Ao examinar o processo de formação das políticas públicas, Kingdon (1984) comparou a seleção de propostas de políticas à seleção biológica natural, na qual as ideias se combinariam, incorporariam novos elementos, seriam modificadas e, ao final, por meio de uma seleção natural do sistema político, sobreviveriam e prosperariam ou falhariam e

seriam descartadas. Para o autor, a seleção de determinada ideia passaria pelo cumprimento de quatro critérios. As propostas teriam que ser técnica e economicamente viáveis (aspecto legal e orçamentário), teriam que carregar em si valores compatíveis com os dos atores da comunidade na qual teriam sido geradas (aspecto programático e ideológico) e deveriam ser bem recebidas pelos tomadores de decisão em determinado momento (vontade política).

Em que pese os efeitos potenciais destes aspectos sobre a capacidade de influência das conferências, no estudo de caso aqui realizado, este impacto foi residual e pouco significativo, a nosso ver, em relação, particularmente, às sugestões governamentais aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, mas não incluídas nos programas das respectivas políticas. Uma vez que estas foram elaboradas pelo próprio governo e, portanto, cumpriam, pelo menos teoricamente, com os critérios legais, programáticos, ideológicos e orçamentários existentes, a chance destas propostas, quando modificadas ao longo do processo conferencial, deixar de cumprir com tais parâmetros era reduzida. O fato da discussão e do processo decisório nas seis conferências contar com a participação de ambos, representantes governamentais e societais em alguma medida, serviria para dificultar, senão impedir em alguns casos, a aprovação de propostas incompatíveis e/ou inviáveis para o governo naquele momento.

Tal suposição encontra respaldo ao compararmos a quantidade percentual de sugestões aprovadas, mas não incluídas com a dinâmica representativa da conferência (Quadro 4). Como visto no capítulo 2, o regimento interno da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA e 1ª CPM assegurou representação de atores governamentais e societais – estes últimos em maior proporção, ao passo que o desenho da 1ª CE e da 1ª CPIR não definiu a proporção de representantes por segmento. Os quatro desenhos com dinâmica representativa mais plural coincidem com as quatro conferências – 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CPM e 1ª CMA – com a menor quantidade percentual de sugestões aprovadas, mas não traduzidas em ações governamentais nos anos seguintes. O fato de contar com maioria de representantes societais não acarretou, aparentemente, a produção de recomendações menos viáveis técnica e legalmente e incompatíveis programática e ideologicamente. Pelo contrário, as sugestões aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CPM e 1ª CMA parecem ter ganhado maior legitimidade frente aos atores governamentais pela maior

participação, regimentalmente assegurada, de seus representantes e de atores sociais nestes processos.

No caso de conferências repetidas, realizadas em diversas edições, ademais, as chances de descumprimento dos padrões legais, programáticos, ideológicos e orçamentários, dentre outros, nas recomendações sugeridas pelo governo são ainda menores. A repetição do processo conferencial permite aos atores participantes aprender e elaborar propostas cada vez mais condizentes com os critérios existentes e, por conseguinte, cada vez mais eficientes do ponto de vista técnico-legal (Lavalle, 2011). A variável “aprendizado político”, tal como apontada por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), aprimora a atuação dos atores, o que, por seu turno, tende a qualificar tecnicamente as recomendações governamentais por eles modificadas e as propostas por eles sugeridas.

Deste modo, em se tratando de recomendações resultantes de sugestões governamentais, o estudo de caso aqui proposto não constata nenhuma associação entre o grau de incorporação das mesmas e a dinâmica política e o arranjo institucional legal da política pública nela debatida. Quanto ao desenho institucional da conferência, parece haver alguma relação apenas entre a dinâmica representativa e o grau de sugestões governamentais aprovadas e incorporadas aos programas de política. Das conferências que asseguraram a participação de atores governamentais e sociais, resultou uma quantidade percentual maior de sugestões traduzidas em ações governamentais.

Além disso, sugere-se que a capacidade de influência destas recomendações está associada, notadamente, à natureza das recomendações e parece ser restringida, sobretudo, pela vontade política dos atores governamentais e pela atuação de certos atores estatais e não estatais no sentido de impedir que propostas contrárias a seus interesses sejam incorporadas pelo governo. A esse respeito, porém, este trabalho não pode afirmar nada, dado seu escopo.

Na próxima seção, avalia-se se e em que medida a dinâmica política, o arcabouço institucional legal e o desenho institucional explicam o grau de incorporação das recomendações inéditas aprovadas 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR nos programas das respectivas políticas.

5.2. Capacidade real de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR e seus condicionantes: dinâmica política, arcabouço institucional legal e desenho institucional.

A capacidade real de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR corresponde ao total de propostas inéditas, oriundas das discussões nas conferências, aprovadas nestes processos e incluídas, após os mesmos, nos programas da respectiva política pelos entes governamentais competentes. Esta foi obtida pela comparação entre o total de recomendações traduzidas em ações governamentais e o total de propostas resultantes de sugestões governamentais incorporadas nas políticas, como mostrado no capítulo anterior.

O Quadro 10 abaixo combina os resultados encontrados para a capacidade real de influência das seis conferências examinadas (TAB. 11) com as informações acerca do desenho institucional das mesmas e do arcabouço institucional legal e dinâmica política das políticas públicas que debatem (Quadro 3 e 8, respectivamente). Tal como na análise anterior, as constatações relativas a essas variáveis estão listadas em ordem decrescente, da maior para a menor capacidade real das conferências.

Como pode ser visto, as recomendações aprovadas na 1ª CPIR, 1ª CPM e 1ª CMA foram as mais incorporadas após estes processos, seguidas das propostas da 1ª CAP e da 1ª Concidades, com proporção bastante parecida. As recomendações da 1ª CE, por seu turno, foram as menos incorporadas. A 1ª CPIR e a 1ª CPM apresentaram um desenho com médio grau de inclusão e trataram de duas políticas públicas com dinâmica política e arranjo institucional legal idênticos. Ambas envolviam um conjunto amplo e diversificado de atores sociais, organizados em torno de grandes movimentos sociais e que interagem cooperativamente entre si. Somado a isto, as políticas para mulheres e as de promoção da igualdade racial apresentavam, à época, baixo grau de institucionalização e são, igualmente, transversais.

Quadro 10: Recomendações inéditas aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, incorporadas nos programas das respectivas políticas, dinâmica política, arcabouço institucional legal e desenho institucional.

Política	Proporção de Sugestões governamentais incorporadas	Dinâmica política	Arcabouço institucional legal		Desenho Institucional
			Grau de institucionalização	Distribuição de competências	
De Promoção da Igualdade Racial	88,0%	Mais plural, com múltiplas associações da sociedade civil em torno do movimento negro	Baixo	Descentralizada e mais transversal	Médio
Para Mulheres	81,0%	Mais plural, com múltiplas associações da sociedade civil em torno do movimento feminista	Baixo	Descentralizada e mais transversal	Médio
Meio Ambiente	76,5%	Mais plural, com múltiplas associações de mercado e da sociedade civil	Alto	Descentralizada e menos transversal	Médio
Aquicultura e Pesca	60,5%	Mais corporativa, pela presença de duas grandes associações de interesse (empresários x pescadores)	Alto	Descentralizada e mais transversal	Médio
Urbana	57,5%	Mais plural, com múltiplas associações de mercado e da sociedade civil	Alto	Descentralizada e menos transversal	Alto
Esporte	35,5%	Mais corporativa, pela presença de três grandes associações de interesse (esporte profissional, educativo e participativo)	Alto	Descentralizada e menos transversal	Médio

Fonte: formulação própria a partir dos dados apresentados na Tabela 11 e no Quadro 3 e 6.

Por seu turno, a 1ª CMA, da qual 76,5% das recomendações foram traduzidas em ações do MMA, apresentou um desenho institucional com médio grau de inclusão política e tratou de uma política pública com dinâmica política e arranjo institucional legal totalmente distinto. A política de meio ambiente caracteriza-se por uma dinâmica política plural, competitiva e adversarial e é altamente institucionalizada nacionalmente.

Configuração semelhante à da 1ª CMA se observa em relação à 1ª Concidades. A política urbana também envolve atores segmentalmente divididos, cujas relações políticas se desenrolam competitiva e conflituosamente, é altamente institucionalizada e descentralizada. Mas diferentemente da 1ª CMA, a 1ª Concidades foi muito inclusiva ao assegurar uma dinâmica participativa descentralizada, densa e diversificada e uma dinâmica representativa livre e plural.

Por fim, as duas conferências restantes: 1ª CAP e 1ª CE apresentavam, semelhantemente, dinâmica política, arcabouço institucional legal e desenho institucional parecidos. Ambas envolveram atores sociais organizados mais corporativamente em um processo mais ou menos inclusivo e debateram políticas altamente institucionalizadas. No entanto, enquanto a dinâmica política na política de aquicultura e pesca é predominantemente cooperativa, a dinâmica na política de esporte tem sido marcada, notadamente, pela competição e conflito. Ademais, a primeira apresenta forte caráter transversal, uma vez que compete não só ao Ministério da Pesca e Aquicultura, como também ao MMA e ao IBAMA, compartilhadamente.

Comparando estas configurações (coluna 3 e 4 do Quadro 12) com os resultados obtidos para a capacidade real de influência destas seis conferências (coluna 2 do Quadro 12), é possível traçar algumas considerações que, por um lado, corroboram e, por outro, questionam os argumentos aqui defendidos quanto à possibilidade e o sentido da associação entre aquelas variáveis.

No que se refere especificamente aos efeitos constrangedores da dinâmica política sobre a capacidade de influência das conferências, era esperado que uma dinâmica mais corporativa e relações políticas, predominantemente, cooperativas produzissem menores custos de coordenação, mediação e negociação para o Estado e, por conseguinte,

impusessem constrangimentos menores à tradução das recomendações aprovadas em conferências nos programas das respectivas políticas, *ceteris paribus*.

Os resultados obtidos (Quadro 12) corroboram, em parte, essa hipótese. Controlando o efeito do arranjo institucional legal e do desenho institucional, a variação na variável dinâmica política deveria levar a um grau maior de incorporação das recomendações inéditas produzidas na 1ª CAP, 1ª CE, 1ª CPIR e 1ª CPM, comparativamente à 1ª CMA e à 1ª Concidades. Os resultados, porém, não correspondem completamente ao esperado. A 1ª CPIR, 1ª CPM e 1ª CMA apresentaram maior capacidade real de influência que a 1ª CAP e a 1ª CE, não obstante se caracterizarem por uma dinâmica mais próxima do tipo pluralista, que tende a gerar custos maiores e decisões mais disputadas para o governo. Semelhantemente, as recomendações da 1ª CMA e da 1ª Concidades influenciaram, mais significativamente, os programas destas políticas do que as propostas aprovadas na 1ª CE, cuja dinâmica política é mais corporativa.

Como visto no capítulo 3, a política de promoção da igualdade racial, as políticas para mulheres, a política de meio ambiente e a política urbana envolviam uma multiplicidade de atores sociais em disputa à época de realização da primeira conferência em cada área. Nas duas primeiras, estes atores representavam, notadamente, organizações da sociedade civil e estavam organizados em torno de dois amplos movimentos sociais: o movimento negro e o movimento feminista. Já na política de meio ambiente e urbana, os atores sociais iam desde entidades e associações civis até organizações de mercado. Os primeiros estavam agrupados, em alguma medida, em torno de um único movimento – movimento ambientalista e movimento urbano, respectivamente, o qual disputava, de forma conflitiva, o poder com os atores de mercado nas respectivas áreas.

Por sua vez, a política de aquicultura e pesca e de esporte envolviam um pequeno e pouco diversificado conjunto de atores, sob uma estrutura de poder concentrada. A primeira contava com a participação de empresários e pescadores artesanais, ao passo que a política de esporte compreendia três comunidades de atores em defesa do esporte profissional ou educacional ou participativo. Na política de aquicultura e pesca, os empresários eram, desde a década de 1960, privilegiados pelos programas desta política e, na área de esporte, o governo favorecera, historicamente, o esporte como alto rendimento e, portanto, os grupos a ele vinculados.

Diante destas especificidades, a explicação para a maior capacidade real de influência da 1ª CPIR e da 1ª CPM, comparativamente à capacidade real das demais quatro conferências parece repousar na variável arranjo institucional legal. Estas conferências atuaram em um vazio institucional com o objetivo de construir a política nacional de promoção da igualdade racial e as políticas para mulheres respectivamente. Como mostrado no capítulo 3, estas temáticas se tornaram política pública no final da década de 1980 e apenas ganharam uma pasta própria em 2003, no primeiro ano do governo Lula. Por seu turno, a temática de aquicultura e pesca e urbana, por um lado, e a questão ambiental e do esporte, por outro, foram traduzidas em políticas nos anos 50/60 e 30, respectivamente, e, portanto, já apresentavam alto grau de institucionalização, entre 2003 e 2005, quando a primeira conferência de cada área foi realizada.

A dependência de trajetória, refletida no nível de organicidade das instituições políticas nas quais se desenrola o processo de políticas públicas, impõe fortes constrangimentos a mudanças aditivas e supressivas nos programas e projetos que as compõem. Toda e qualquer mudança tende a ser muito custosa política e institucionalmente, o que desestimula e exige esforços expressivos por parte dos atores políticos no sentido de realizá-las. Assim, políticas menos institucionalizadas tendem a ser mais receptivas e acessíveis a novas propostas, uma vez que apresentam um arcabouço institucional legal menos complexo e um conjunto mais limitado de ações em execução (Coelho, 1998).

Encontramos aí uma justificativa plausível para a maior capacidade real de influência da 1ª CPIR e da 1ª CPM, comparativamente à da 1ª CAP. Operando em um vazio institucional, as recomendações destas conferências enfrentaram menos obstáculos institucionais legais, o que potencializou a incorporação das recomendações inéditas nelas aprovadas nos programas das respectivas políticas nacionais.

No entanto, o arcabouço institucional legal não explica as demais variações nos resultados da capacidade real de influência das conferências analisadas, tais como, a maior capacidade real da 1ª CAP em relação à 1ª Concidades e 1ª CE, a menor capacidade real de influência da 1ª CE em relação às demais conferências, e a maior capacidade real da 1ª CMA em relação à da 1ª CAP e à da 1ª Concidades.

A maior capacidade real de influência alcançada pela 1ª CAP em relação à da 1ª Concidades parece derivar da dinâmica política mais corporativa da primeira em relação à segunda. Embora a primeira seja transversal e o desenho da 1ª CAP tenha produzido médio grau de inclusão política, o que, supostamente, impactaria negativamente a capacidade real desta conferência, o grau de incorporação das recomendações inéditas da 1ª CAP superou o da 1ª Concidades, cuja política não é transversal e cuja conferência foi caracterizada pelo alto grau de inclusão gerado.

A política de aquicultura e pesca apresenta uma dinâmica mais corporativa e supostamente cooperativa, através da qual dois grupos de interesse atuam: o dos empresários e o dos pescadores artesanais. Por sua vez, a política urbana envolve uma pluralidade de atores, cujas relações são competitivas e predominantemente conflitivas. Desta dinâmica, resultam custos mais elevados para os governantes, tanto em termos de tomada de decisão, quanto em termos de coordenação dos diferentes interesses em jogo. Sob escassez de recursos e limitações administrativas, a diversidade de demandas apresentadas aos atores políticos impele-os a escolher algumas dentre o leque de possibilidades existente. Esta decisão é permeada por disputas políticas entre os grupos de interesse envolvidos com a política, o que chama os decisores a atuar na mediação e na negociação das diversas preferências em tela.

Por outro lado, a dinâmica política por si só não explica a maior capacidade real da 1ª CAP em relação à 1ª CE, nem tampouco da 1ª Concidades em relação à 1ª CE. Tanto a política de aquicultura e pesca quanto a política de esporte são mais corporativas, enquanto a política urbana apresenta uma dinâmica mais pluralista. Tal diferença parece estar associada à conformidade entre dinâmica política e desenho institucional destas conferências. A dinâmica mais corporativa e o médio grau de inclusão política da 1ª CAP produziu menores custos de incorporação das recomendações inéditas desta conferência para o governo, comparativamente à dinâmica mais pluralista e o alto grau de inclusão política da 1ª Concidades, e à dinâmica mais corporativa e o desenho institucional da 1ª CE.

Ambas, a 1ª CAP e a 1ª Concidades asseguraram uma dinâmica representativa plural, com maioria de representantes societais e todas as categorias representadas nas diversas etapas do processo. Por seu turno, o regimento interno da 1ª CE não assegurou

representação de todos os segmentos e categorias vinculados a tal política, deixando tal processo à mercê da capacidade de articulação política dos grupos participantes da mesma. A pluralidade não foi garantida, o que pode ter restringido o grau de inclusão política desta conferência.

Além disso, o fato de a 1ª CE não ter estabelecido a proporção de representantes por categoria – esporte profissional, esporte educativo e esporte participativo – e, portanto, não ter assegurado legalmente a participação de todas elas no processo pode ter favorecido a representação das duas últimas associações de interesse, menos influentes politicamente e menos atendidas pelo Ministério do Esporte historicamente no país. Desfavorecidos em termos de ações governamentais, os grupos ligados ao esporte educativo e participativo veriam nas conferências um espaço propício para a vocalização e o agendamento de suas propostas frente aos atores políticos e, assim, esforçar-se-iam para estar presente em número suficiente para alcançar a aprovação de suas demandas ao longo do processo conferencial.

Diferentemente, os grupos vinculados ao esporte profissional não teriam incentivos significativos para participar da 1ª CE, uma vez que já atuavam em canais de interlocução formal e informal com os decisores. Não obstante, estes atores seriam motivados a pressionar contrariamente a toda e qualquer proposta da conferência, não condizente com seus interesses particulares, nos momentos seguintes. Posto o maior poder político dos mesmos frente à capacidade de influência dos grupos ligados ao esporte educacional e participativo, tal atuação teria chances expressivas de ser exitosa, o que explicaria o menor grau de incorporação das recomendações inéditas da 1ª CE comparativamente à 1ª CAP e à 1ª Concidades.

O desenho institucional também parece explicar, em parte, a alta capacidade real de influência da 1ª CMA (76,5% de recomendações inéditas incluídas) sobre os programas da política de meio ambiente. Como visto no capítulo 3, a dinâmica representativa da 1ª CMA favoreceu enormemente a participação de representantes societários (80% do total) e, dentre eles, privilegiou a presença de representantes sociais, provenientes de ONGs, entidades civis e movimentos sociais (62,5% do total), em detrimento dos atores de mercado, tais como, as indústrias extrativistas (37,5% do total). Desta configuração,

parece ter resultado um número maior de recomendações com conteúdo mais próximo aos interesses dos primeiros, comparativamente às demandas dos empresários.

Sob o comando da Ministra Marina Silva, ativista reconhecida do movimento ambientalista (www.marinasilva.org.br), tais recomendações ganharam apoio e aval político e centralidade no MMA, como fruto da afinidade entre ela e os atores sociais envolvidos no debate nas conferências e de seu comprometimento político com a democratização da gestão pública a partir da ampliação da participação social no processo de políticas.

Somado ao desenho institucional, a disposição política da Ministra e de sua equipe foi decisiva, a nosso ver, para o expressivo grau de incorporação das recomendações da 1ª CMA nos anos seguintes. Como mencionado na seção anterior, a incorporação de propostas pelos decisores depende da disposição dos mesmos em assim fazer. Quando há vontade política, a efetividade das instituições participativas é maior. Mesmo sob pressão dos grupos sociais desfavorecidos com tais escolhas e sob constrangimentos institucionais legais diversos, os decisores, respaldados pelo processo participativo, traduzem as decisões nele tomadas em ações governamentais, o que parece ter sido o caso da 1ª CMA.

A presença ou falta de disposição política parece explicar, ademais, em alguma medida, a diferença de 7 pontos percentuais entre a capacidade de influência da 1ª CPIR e a da 1ª CPM, cujo desenho institucional, dinâmica política e arcabouço institucional são idênticos pelos indicadores aqui examinados. Posto que ambas as políticas são transversais e envolvem um conjunto variado de instituições e atores governamentais, é de se esperar que certas recomendações esbarrem nos projetos políticos de certos órgãos e atores e enfrentem a oposição dos mesmos para ser incorporadas. Tal processo pode ter sido mais acirrado em relação às políticas para mulheres, o que explicaria, em certo medida, o menor grau de incorporação das recomendações da 1ª CPM em relação à 1ª CPIR. Uma avaliação robusta e propositiva a este respeito demandaria, porém, uma análise qualitativa profunda do processo de políticas, o que foge ao propósito desta tese.

Além da disposição política, aspectos técnico-legais, programáticos e ideológicos podem ter impactado, em grau distinto, a capacidade real de influência da 1ª CPIR e da

1ª CPM, o que explicaria, em partes, a diferença de resultados obtidos. Embora, na seção anterior, tenha sido mostrado que estes aspectos pouco ou em nada constrangeram o grau de incorporação das recomendações das conferências, eles são retomados aqui, haja vista a natureza diferente das propostas examinadas nesta seção.

As recomendações inéditas são mais susceptíveis à incompatibilidade programática e/ou ideológica e à inviabilidade técnico-legal, comparativamente às sugestões governamentais. Elas são elaboradas por atores sociais, os quais podem ou não apresentar certa expertise técnica quanto ao assunto tratado. Dependendo do nível de expertise dos proponentes e dos discursantes, é produzido um conjunto mais restrito ou extenso de recomendações mais ou menos viáveis legal e economicamente e compatíveis com os valores e projetos políticos dos decisores no poder. No caso específico da 1ª CPIR e da 1ª CPM, a diferença entre a capacidade real das mesmas pode ter resultado, em alguma medida, da incompatibilidade e/ou inviabilidade das propostas aprovadas nestes encontros.

Em síntese, portanto, o estudo de caso e modelo analítico aqui propostos permitiu-nos constatar que a variável dinâmica política, arcabouço institucional legal – somente em relação ao grau de institucionalização – e desenho institucional condicionaram, em alguma medida, o processo de incorporação de recomendações inéditas da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR. Por outro lado, as análises realizadas rejeitaram a hipótese inicial de que a dinâmica política condicionaria, com maior peso, a capacidade de influência das conferências.

Nas duas áreas de política menos institucionalizadas, a saber, a política de promoção da igualdade racial e as políticas para mulheres, a variável arranjo institucional legal impactou, com maior peso, a capacidade real de influência das conferências nelas realizadas. A existência de um número pequeno de programas e ações em execução favoreceu a incorporação de novas propostas, dentre as quais, as aprovadas em instituições participativas como as conferências, e a alteração de velhas ações, haja vista a baixa dependência de trajetória.

Nas políticas setoriais altamente institucionalizadas, por seu turno, a dinâmica política e o desenho institucional condicionaram, em conjunto e mais significativamente, a

capacidade real de influência das conferências, embora com certas nuances. A dinâmica mais corporativa da 1ª CAP, somado ao desenho relativamente inclusivo, favoreceu o grau de incorporação das recomendações inéditas nelas aprovadas, ao passo que a dinâmica mais pluralista da 1ª Concidades e seu desenho muito inclusivo possibilitaram que esta influenciasse, em maior medida, os programas da política nacional urbana, comparativamente à 1ª CE.

No caso específico da 1ª CMA, por outro lado, o desenho institucional, somado à disposição política da ministra Marina Silva, parece explicar a alta capacidade de influência desta conferência, não obstante seu arcabouço institucional legal mais institucionalizado e descentralizado e sua dinâmica política mais plural limitarem esse processo. Do mesmo modo, a diferença na capacidade real de influência da 1ª CPIR e da 1ª CPM pode ter resultado de diversos aspectos, dentre os quais, a disposição política dos atores políticos e aspectos técnico-legais.

A seguir, apresenta-se um balanço das principais constatações e contribuições desta tese para os estudos sobre os efeitos das discussões e decisões de conferências sobre o processo de políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de políticas públicas no Brasil vem passando por um movimento de democratização nas últimas duas décadas e meia, capitaneado, notadamente, pela criação de instâncias/interfaces participativas integradas a este processo. Este conjunto de espaços, mecanismos e/ou instituições vem ampliando a participação social nos momentos de discussão e tomada de decisão no âmbito da administração pública e do legislativo, vem promovendo inclusão política e aproximando, de certa forma e em alguma medida, as ações dos representantes eleitos e dos gestores públicos às demandas dos cidadãos.

No âmbito nacional, a ampliação da participação social e da influência dos atores sociais nas decisões dos atores políticos pode ser atribuída, dentre outros, à realização de conferências em um amplo e variado conjunto de políticas setoriais. Até 2014, mais de 7 milhões de cidadãos já haviam participado de mais de 140 processos conferenciais em 40 áreas de políticas distintas (Brasil, 2014). Este universo compreendia pessoas de gênero, etnia e vínculo com a política – servidor público, ator político, usuário, profissional, prestador de serviços, entre outros – variado, provenientes de municípios distintos e com interesses e demandas particulares (Avritzer, 2013; Cunha, 2013; Petinelli, 2013; Pogrebinschi, 2013).

Dos debates entre estes atores estatais e não estatais, milhares de recomendações foram produzidas e encaminhadas para as instituições públicas competentes para ser incorporadas a partir de atos normativos de conselhos gestores, do Executivo e do Legislativo e nos programas das respectivas políticas públicas. Destas, uma parcela balizou os projetos de lei de deputados federais e senadores, transformados ou não em lei ordinária ou emenda constitucional (Pogrebinschi e Santos, 2011), e subsidiou os decretos, elaborados pelo Presidente da República (Pogrebinschi, 2013).

Diante destas constatações e da ausência de análises a respeito do impacto das recomendações das conferências sobre os programas de políticas públicas, esta tese buscou contribuir neste sentido ao propor um modelo analítico que possibilitasse tanto aferir o grau de tradução destas propostas em ações governamentais como explicar possíveis variações nestes resultados para processos conferenciais distintos. Este

modelo mensurou e analisou comparativamente a capacidade de influência das recomendações de seis conferências distintas, a saber, a 1ª conferência de aquicultura e pesca, a 1ª conferência de cidades, a 1ª conferência de meio ambiente, a 1ª conferência de esporte, a 1ª conferência de políticas para mulheres e a 1ª conferência de políticas de promoção da igualdade racial.

Tal capacidade foi aferida pela comparação entre o conteúdo das recomendações aprovadas nestas seis conferências e o conteúdo dos programas de política, elaborados pelos Ministérios competentes após os mesmos. Uma vez que o debate e a tomada de decisão nos seis processos conferenciais foram subsidiados por um caderno de sugestões governamentais para a política, as propostas aprovadas nos mesmos foram classificadas como “resultantes de sugestões governamentais” ou “inéditas, quando elaboradas no âmbito da própria conferência” e foram analisadas separadamente.

Como mostrado no capítulo 4, o total de recomendações inéditas elaboradas superou, expressivamente, o total de sugestões governamentais aprovadas parcial ou integralmente em cinco das seis conferências examinadas. Somente na 1ª CE, o total de sugestões aprovadas foi maior que o de recomendações inéditas aprovadas (TAB. 8). De modo geral, portanto, as conferências examinadas possibilitaram um rico debate e a produção de uma lista, mais ou menos extensa, de novas propostas, não obstante a discussão e a apreciação de diretrizes nas mesmas ter sido referenciadas por um conjunto de sugestões governamentais.

A diferenciação por tipo de recomendação permitiu observar, ademais, se e em que medida as recomendações provenientes de sugestões governamentais e as propostas inéditas foram traduzidas em diretrizes, objetivos e ações dos programas das respectivas políticas. Para diferenciá-los, denominou-se capacidade de influência das sugestões governamentais o grau de incorporação das recomendações resultantes destas últimas e capacidade real de influência a proporção relativa de recomendações inéditas incorporadas em relação ao total.

Para os seis processos conferenciais examinados, o grau de incorporação de recomendações provenientes de sugestões governamentais e inéditas foi expressivo, embora em magnitude variada. No que diz respeito especificamente às sugestões

governamentais encaminhadas para apreciação na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, observou-se que a quantidade percentual de sugestões aprovadas nas mesmas e traduzidas em ações pelos ministérios competentes superou, de forma expressiva, a quantidade percentual de sugestões não aprovadas nas mesmas, mas incorporadas aos programas da respectiva política em seguida (TAB. 6).

Somado a isto, os dados revelaram que parcela significativa das recomendações provenientes de sugestões aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR foram incorporadas aos programas de política de forma integral, tal qual aprovadas nas mesmas (TAB. 7). A menor quantidade percentual de propostas integralmente incluídas resultou da 1ª CPIR – 49,5% do total, enquanto a maior foi produzida a partir da 1ª CAP – 100% do total.

Tal como apontado por Pogrebinski e Santos (2011) em relação aos efeitos das recomendações das conferências sobre as proposições legislativas, a 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e a 1ª CPIR serviram enquanto espaços informacionais para as instituições governamentais competentes. No entanto, os efeitos aqui encontrados foram muito mais expressivos quantitativamente que os apontados por Pogrebinski e Santos (2011), seja pelo fato das conferências serem realizadas pelo Executivo, seja pelo fato do Executivo apresentar maior força legislativa que o Legislativo no Brasil, dentre outros.

Seja por qual motivo for, as discussões e decisões tomadas na 1ª sinalizaram, para os atores governamentais, as ações por eles sugeridas que correspondiam, em alguma medida, às demandas dos atores sociais participantes dos mesmos, e as propostas que não gerariam apoio político da maioria dos grupos sociais representados na conferência. Ambas, a incorporação das primeiras e a exclusão das segundas seriam legítimas e politicamente sustentadas pelo processo conferencial, o que explica a expressiva quantidade percentual de sugestões aprovadas e incorporadas integralmente e a baixa quantidade percentual de sugestões não aprovadas, mas traduzidas em ações governamentais nos anos seguintes para os seis processos examinados.

No que se refere ao grau de incorporação das recomendações inéditas em relação ao total de recomendações traduzidas em ações governamentais, resultados parecidos

foram observados. As propostas inéditas das seis conferências examinadas impactaram, em boa medida, as ações governamentais elaboradas nos anos subsequentes às mesmas. A 1ª CPIR, a 1ª CPM e a 1ª CMA alcançaram alta capacidade real de influência, ao passo que a 1ª Concidades, a 1ª CAP e a 1ª CE obtiveram capacidade média. Dos três primeiros processos conferenciais, mais de 70% das recomendações incorporadas foram elaboradas ao longo dos mesmos e, dos três últimos, esta quantidade percentual representou entre 31 e 70% da capacidade total de influência das mesmas sobre a política urbana, de aquicultura e pesca e de esporte.

Além disso, como observado para as recomendações provenientes de sugestões governamentais, a proporção de propostas inéditas incorporadas na íntegra nos programas de políticas superou significativamente a de recomendações incorporadas parcialmente pelos ministérios competentes. A menor quantidade de propostas integralmente incluídas resultou da 1ª CPIR – 60,5% do total, enquanto a maior foi produzida a partir da 1ª CAP – 100% do total. Das demais quatro conferências, foi incorporado, de modo integral, entre 70 e 90% do total de recomendações inéditas.

Assim, além de constituir arenas informacionais para as instituições governamentais, a 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e a 1ª CPIR serviram enquanto espaços de proposição de novas ações para o governo. Os programas da política de promoção da igualdade racial (I PLANAPPIR), das políticas para mulheres (I PNPM) e da política ambiental, elaborados após a realização da 1ª CPIR, 1ª CPM e 1ª CMA, apresentaram conteúdo predominantemente societário, enquanto os programas da política urbana, de aquicultura e pesca e de esporte combinaram, em proporção mais equilibrada, as ideias dos atores governamentais e sociais, apresentando conteúdo partilhado, tanto governamental como societário (TAB. 12).

Mediante a diversidade de resultados encontrados para a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, esta tese propôs um modelo analítico sequencial, composto por dois níveis de análise, para explicar tal variação. O primeiro nível corresponde ao processo de apreciação e elaboração de recomendações nas conferências. Neste processo, o desenho institucional da conferência, isto é, as regras e os procedimentos que definem a dinâmica participativa, representativa e deliberativa dos encontros, consistiria o principal condicionante dos resultados nela

produzidos, quais sejam, as propostas aprovadas. O segundo nível de análise diz respeito ao processo de tradução destas recomendações nos programas de política após os processos conferenciais. Ao serem encaminhadas aos órgãos competentes, estas decisões seriam estrangidas, em menor ou maior medida, por aspectos contextuais e estruturais característicos de cada área de política.

Para examinar os efeitos do desenho institucional e de fatores contextuais e estruturais sobre a capacidade de influência das conferências, dois campos teóricos foram mobilizados e combinados. As contribuições dos estudos acerca do potencial democrático das experiências participativas, tais como as conferências, foram mobilizadas para avaliar os efeitos do formato da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR sobre as recomendações nelas aprovadas. Adicionalmente, o arcabouço teórico do campo de investigação das políticas públicas serviu para identificar os condicionantes, assim como seu peso explicativo, do grau de tradução das recomendações das conferências em ações governamentais nos anos subsequentes.

Tal como postulado pelo primeiro grupo de investigações, esta tese defendeu que conferências mais inclusivas produzem recomendações mais legítimas e justas e, portanto, mais vinculantes para os atores governamentais, comparativamente às propostas de processos menos inclusivos. O grau de inclusão política foi observado pela dinâmica participativa e representativa da conferência e foi considerado alto para conferências com uma dinâmica participativa descentralizada – realizada em múltiplas etapas – e diversificada – composta por espaços de aprendizado, de discussão e de tomada de decisão e com uma dinâmica representativa livre – participação livre de todo e qualquer cidadão na etapa inicial – e plural – representação de atores estatais e societais definida em regimento interno. O baixo grau de inclusão política, por sua vez, foi atribuído às conferências com baixa participação e representação das diversas categorias ligadas à política em tela.

Geradas por conferências mais ou menos inclusivas e carregando em si maior ou menor legitimidade frente aos atores políticos, as recomendações das conferências são encaminhadas aos órgãos competentes para incorporação nas respectivas políticas. Neste processo, elas enfrentam estrangimentos contextuais e estruturais diversos. Dentre eles, o contexto político, a dinâmica política e o arcabouço institucional legal da

política pública têm recebido notória atenção por parte da literatura que trata do processo de políticas públicas. Nesta tese, o contexto político foi controlado pelos critérios de seleção das conferências examinadas. Tanto a 1ª CAP, a 1ª Concidades e a 1ª CMA, como a 1ª CE, a 1ª CPM e a 1ª CPIR, foram realizadas de forma inédita no primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006) e foram convocadas por ele e organizadas por ministérios, chefiados por atores políticos membros de partidos de esquerda, em parceria com atores societais. Desta forma, controlou-se, em certa medida, a variável vontade política e se manteve constante a agenda governamental e a conjuntura política-institucional das áreas analisadas.

A explicação para a variação encontrada para a capacidade de influência das conferências foi atribuída, assim, aos aspectos estruturais relativos à política pública nelas debatida. À luz das análises a este respeito, esta tese defendeu que uma dinâmica política mais corporativa e cooperativa produz menores custos de coordenação, mediação e negociação para o Estado e, por conseguinte, impõe constrangimentos menores à tradução das recomendações aprovadas em conferências nos programas das respectivas políticas, *ceteris paribus*. Por outro lado, dinâmicas políticas mais plurais e competitivas gerariam custos de coordenação maiores para os atores políticos, o que dificultaria a incorporação de um leque extenso e diversificado de propostas aprovadas em conferências.

Somado à dinâmica política, a capacidade de influência das conferências também seria constrangida pelo arcabouço institucional legal da política pública nela debatida. Um número maior de instituições, com capacidades institucionais distintas, constituídas há muito tempo, compostas por atores com visões políticas particulares, tornaria o processo de política mais custoso, disputado e moroso, o que dificultaria a incorporação das recomendações aprovadas em conferências nas respectivas políticas. Sob escassez de recursos orçamentários e limitada capacidade administrativa, a alta institucionalidade da política e a diversidade de projetos em disputa levaria à seleção de umas e à decorrente exclusão de outras propostas por parte dos decisores, o que impactaria negativamente a capacidade de influência das conferências, *ceteris paribus*.

Uma vez que o foco desta tese consiste o processo de tradução de recomendações aprovadas em conferências em programas de políticas, atribuiu-se maior peso

explicativo às variáveis que impactam diretamente esse processo, a saber, a dinâmica política e o arranjo institucional legal, e, dentre as duas, a primeira recebeu maior destaque. As instituições políticas e participativas são constituídas e compostas por atores estatais e/ou societários. Estes são responsáveis por criar novas e mudar velhas regras e procedimentos, revogar normas e processos existentes, entre outros. Se interessados, os atores políticos e sociais podem superar os obstáculos institucionais intrínsecos ao processo de políticas e, assim, alcançar os resultados almejados. Daí o maior peso explicativo atribuído à dinâmica política e o menor à variável institucional em suas duas expressões: desenho institucional da conferência e arcabouço institucional legal da política setorial.

A aplicação deste modelo analítico ao estudo de caso aqui desenvolvido corroborou em partes as hipóteses levantadas, conforme mostrado no capítulo 5. Alguma relação entre a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR e seus supostos condicionantes – desenho institucional, dinâmica política e arranjo institucional legal – foi observada exclusivamente para o caso das recomendações inéditas aprovadas nestes processos, isto é, em relação à capacidade real de influência destas conferências. Quanto às sugestões governamentais nelas aprovadas, nenhuma associação foi constatada, o que demandou interpretações alternativas a respeito do grau de incorporação das mesmas.

A capacidade de influência de recomendações provenientes de sugestões governamentais parece não estar condicionada à nenhum aspecto exógeno, mas à própria natureza das mesmas. Ainda que aprovadas com alterações, as sugestões governamentais expressam, em alguma medida, as intenções dos atores governamentais a respeito de determinado assunto. A aprovação em conferências serve para sinalizar a adequação das recomendações frente aos atores societários e reforçar a incorporação das mesmas, mesmo em áreas mais institucionalizadas e transversais e com dinâmicas políticas mais plurais e conflitivas. O amplo apoio político e, conseqüentemente, a legitimidade derivada dele para determinada sugestão governamental pode ajudar os decisores a superar os impedimentos de ordem política e institucional a eles impostos.

Não obstante tal apoio e legitimidade, certas sugestões governamentais aprovadas em conferências não foram incorporadas, como mostrado no capítulo anterior. Nestes casos,

a explicação parece repousar na indisposição política de certos atores estatais e não estatais que impedem que tais propostas sejam incorporadas.

Os atores políticos, eleitos ou burocratas, podem discordar ou não creditar centralidade a certas propostas encaminhadas e aprovadas em conferências e, assim, desconsiderá-las nos momentos decisórios. Do mesmo modo, determinados grupos sociais e políticos podem se sentir ameaçados ou não contemplados por certas propostas governamentais aprovadas parcial ou integralmente em conferências e, assim, atuar no sentido de impedir que as mesmas sejam traduzidas em ações públicas em seguida. Estas, porém, consistem apenas suposições a ser testadas empiricamente por um modelo alternativo que se proponha a compreender e explicar a dinâmica interna do processo de políticas.

No que se refere ao grau de incorporação das recomendações inéditas da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR nos programas das respectivas políticas, por sua vez, constatou-se certa relação entre a capacidade real de influência destas conferências e os condicionantes aqui sugeridos: dinâmica política e arcabouço institucional legal da política pública nelas debatida e desenho institucional das mesmas. Por outro lado, a comparação entre os resultados obtidos e estas variáveis explicativas rejeitou a hipótese inicial de que a dinâmica política condicionaria, com maior peso, a capacidade de influência das conferências.

O vazio institucional da política de promoção da igualdade racial e das políticas para mulheres favoreceu a incorporação das recomendações inéditas aprovadas na 1ª CPIR – 88% do total – e na 1ª CPM – 81% do total. A existência de um número pequeno de programas e ações em execução no momento da realização destes encontros, somado ao apoio político e institucional dos grupos sociais vinculados a estas políticas na época, reduziu os custos de coordenação e de decisão para a SEPPIR e a SPM, o que, por seu turno, possibilitou a tradução de um conjunto muito expressivo de recomendações inéditas elaboradas e aprovadas na 1ª CPIR e na 1ª CPM no I PLANAPPIR e no I PNM, respectivamente.

Nas demais políticas setoriais mais institucionalizadas, por outro lado, a dinâmica política e o desenho institucional condicionaram, mais significativamente, a capacidade real de influência das conferências, embora com certas nuances. A dinâmica mais

corporativa da 1ª CAP favoreceu o grau de incorporação das recomendações inéditas nelas aprovadas (61,5% do total) em relação, notadamente, à dinâmica mais plural da 1ª Concidades (57,5% do total), enquanto o desenho institucional destas duas, somada à dinâmica política, impôs, menores custos à incorporação das recomendações nela aprovadas, comparativamente à 1ª CE (37,5% do total).

No primeiro governo Lula, quando estas conferências foram realizadas, a política de aquicultura e pesca envolvia dois grupos de interesse: o dos empresários e o dos pescadores artesanais. Por sua vez, a política urbana envolvia uma pluralidade de atores, provenientes de associações civis, movimentos sociais, entidades empresariais, entre outras, em constante disputa pelo poder. Entre esses dois extremos, estava a política de esporte, cuja dinâmica política compreendia três associações de interesse, a comunidade em torno do esporte como alto rendimento, a comunidade em defesa do esporte educacional e a do esporte participativo, em constante disputa pelo poder.

O número limitado de atores sociais na política de aquicultura e pesca facilitou a identificação e restringiu o leque de demandas apresentadas junto aos atores políticos. Ademais, o desenho institucional representativo da 1ª CAP possibilitou que todas as organizações de ambas as categorias fossem representadas pelo menos por 1 delegado, o que favoreceu a legitimidade das recomendações nela aprovadas. Semelhantemente, o desenho da 1ª Concidades assegurou pluralidade de participação, o que pode ter servido, inclusive, para reduzir os conflitos entre o amplo leque de organizações e movimentos vinculados à política urbana.

Por seu turno, o regimento interno da 1ª CE não assegurou representação de todos os segmentos e categorias vinculadas a tal política, o que pode ter favorecido a participação de grupos ligados ao esporte educativo e participativo, historicamente desfavorecidos pelos programas governamentais. Estes veriam nas conferências um espaço propício para a vocalização e o agendamento de suas propostas frente aos atores políticos e, assim, esforçar-se-iam para estar presente em número suficiente para alcançar a aprovação de suas demandas ao longo do processo conferencial. Já os grupos vinculados ao esporte profissional não teriam incentivos significativos para participar da 1ª CE, mas seriam motivados a pressionar toda e qualquer proposta da conferência contrária a seus interesses particulares nos momentos seguintes. Politicamente mais

influentes, estes atores teriam chances expressivas de ser exitosos neste bloqueio, o que explicaria o menor grau de incorporação das recomendações inéditas da 1ª CE em comparação às demais conferências examinadas.

O desenho institucional também parece explicar, em partes, a alta capacidade real de influência da 1ª CMA (76,5% de recomendações inéditas incluídas) sobre os programas da política de meio ambiente. O desenho institucional desta conferência favoreceu grandemente a participação de representantes societais (80% do total) e, dentre eles, a presença de representantes sociais, provenientes de ONGs, entidades civis e movimentos sociais ambientalistas (62,5% do total), em detrimento dos atores de mercado, tais como, as indústrias extrativistas (37,5% do total). Desta sobre-representação dos atores sociais, resultou um número maior de recomendações com conteúdo mais próximo aos interesses dos mesmos.

A afinidade entre os interesses sobrerrepresentados das organizações e movimentos ambientalistas e o projeto político da Ministra Marina Silva, ativista reconhecida do movimento ambientalista (www.marinasilva.org.br), atribuiu ainda mais legitimidade às recomendações inéditas aprovadas na 1ª CMA e reforçou o apoio e a vontade política da Ministra em incorporá-las aos programas da política nacional de meio ambiente. Esta combinação de desenho institucional e disposição política foi decisiva, a nosso ver, para a alta quantidade percentual de recomendações inéditas da 1ª CMA traduzidas em ações do MMA, não obstante a dinâmica política plural e conflitiva e o alto grau de institucionalização da política de meio ambiente.

A presença ou falta de disposição política pode explicar, ademais, em alguma medida, a diferença de 7 pontos percentuais entre a capacidade de influência da 1ª CPIR e a da 1ª CPM, cujo desenho institucional, dinâmica política e arcabouço institucional eram idênticos pelos indicadores aqui examinados. A política de promoção da igualdade racial e as políticas para mulheres são transversais e, como tais, englobam diversas instituições e atores governamentais com propostas e demandas distintas. Esta diversidade gera tensões políticas e incrementa os custos de negociação para a instituição competente, o que torna o processo decisório, dentre eles, o de incorporação das recomendações de conferências, mais custoso e disputado. Tal processo pode ter sido mais acirrado em relação às políticas para mulheres, o que explicaria, em certo

medida, o menor grau de incorporação das recomendações da 1ª CPM em relação à 1ª CPIR. Uma avaliação robusta e propositiva a este respeito demandaria, porém, uma análise qualitativa profunda do processo de políticas, o que foge ao propósito desta tese.

Outra possível explicação está associada à natureza das próprias recomendações inéditas nelas aprovadas. A tradução de ideias em ações devem atender a parâmetros mínimos, legais, orçamentários, programáticos ou ideológicos, que viabilizem sua execução. Quando não são técnica e economicamente viáveis e/ou ideologicamente compatíveis com o projeto político em vigor, as propostas podem ser descartadas, mesmo se legítimas e apoiadas por atores sociais. Uma vez que foram elaboradas por atores sociais em parceria com os governamentais, as propostas, embora inéditas, podem ser inviáveis e/ou incompatíveis com os critérios supracitados e, por conseguinte, podem ser descartadas após avaliação dos atores governamentais.

Em síntese, o estudo de caso aqui desenvolvido permitiu-nos observar que as conferências mostraram ser, no que tange ao executivo federal, mais que espaços informacionais, como apontou a análise realizada por Pogrebinski e Santos (2011) para o legislativo nacional. Para o executivo federal, elas desempenham um papel de propositoras de novas ações, bem como de legitimadoras das propostas do governo respectivamente por meio das propostas inéditas nelas elaboradas e das recomendações sugeridas pelo governo. Ambas têm impactado, em boa medida, os programas das respectivas políticas.

Quanto aos determinantes da variação dos resultados avaliados, no caso das sugestões governamentais aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, não se observou nenhuma associação entre desenho institucional, dinâmica política e arcabouço institucional legal e, por isso, outras variáveis foram sugeridas para explicar a variação nestes resultados.

Já em relação às propostas inéditas, constatou-se que o arranjo institucional exerceu maior efeito sobre o processo de políticas menos institucionalizadas – política de promoção da igualdade racial e políticas para mulheres, ao passo que o desenho institucional, combinado à dinâmica política, afetaram, mais expressivamente, as políticas mais institucionalizadas. Além disso, diante da alta capacidade real de

influência da 1ª CMA e da diferença de 7 pontos percentuais entre a capacidade real da 1ª CPIR e a da 1ª CPM, outras duas variáveis foram sugeridas para explicar tais resultados, a saber, disposição política dos atores governamentais de diferentes ministérios e aspectos técnico-legais, programáticos e ideológicos das propostas recomendadas.

Por fim, vale ressaltar que, embora contribua com algumas respostas acerca dos efeitos das recomendações aprovadas em conferências sobre os programas das políticas nelas debatidas, as constatações aqui apresentadas limitam-se ao estudo de caso proposto. Portanto, outras análises que apliquem o modelo aqui sugerido deverão levar em consideração a complexidade e a particularidade do processo de cada política setorial avaliada. Desta singularidade, poderão, inclusive, resultar constatações distintas, em consonância ou contraditórias, às apontadas nesta tese.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBERS, Rebecca (2000). **Overcoming the Dilemmas of Participatory Democracy: The Participatory Budget Policy in Porto Alegre, Brazil.** Paper to be presented at the XXII International Congress of the Latin American Studies Association, 16-18 March, Miami, Florida.

_____, Rebecca (2001). **Practicing Radical Democracy.** Lessons from Brazil. DISP, 147.

ADLER, Emanuel (1992). **The emergence of cooperation: national epistemic communities and the international evolution of the idea of nuclear arms control.** International organization 46.1: 101-145.

ALMEIDA, Débora Rezende (2013). Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa. In: Avritzer, L.; Souza, C. H. L. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas e efetividade.** Brasília: IPEA.

ALVAREZ, Sonia E., DAGNINO, Evelina and ESCOBAR, Arturo (eds.) (1998). **Cultures of politics/politics of cultures: Re-visioning Latin American social movements.** Boulder, CO: Westview Press.

ARRETCHE, Marta (1996). **Mitos Da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais

_____, Marta (1999). **Políticas sociais no Brasil: descentralização de um Estado federativo.** São Paulo: Revista brasileira de Ciências Sociais, vol.14, n.40, Junho.

_____, Marta (2002). **Relações Federativas nas Políticas Sociais.** Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro, p. 25-48.

_____, Marta (2004). **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo em perspectiva 18.2: 17-26.

AVRITZER, Leonardo (2008). **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Campinas: Revista Opinião Pública. vol. 14, nº 1, Junho, p.43-64.

_____, Leonardo (2009). **Participatory Institutions in Democrátic Brazil.** Baltimore: Jonhs Hopkins Uníversity Press.

_____, Leonardo (2013). Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo Os Padrões de Participação Social no Brasil. In: Avritzer, L.; Souza, C. H. L. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas e efetividade.** Brasília: IPEA.

BACHRACH, Peter, BARATZ, Morton S. (1962). **Two Faces of Power.** The American Political Science Review, Vol. 56, No. 4 (Dec.), pp. 947-952.

BAIOCCHI, G. (2001). **Activism and Politics. The Porto Alegre experiment and Deliberative Democratic Theory.** Politics Society, 29, 43.

_____, G. (2005). **Militants and Citizens: The Politics Of Participatory Democracy In Porto Alegre.** Stanford University Press, Stanford.

BASSUL, José Roberto (2002). **Reforma urbana e Estatuto da Cidade.** EURE (Santiago) v.28 n.84 Santiago, Setembro.

BAUMGARTNER, Frank, JONES, Bryan (1993). **Agendas and Instability in American Politics.** Chicago: University of Chicago Press.

BERNARDES, Lysia (1986). **Política Urbana:** uma análise da experiência brasileira. Revista Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, 1 (1): 83.119, jan./abr.

BOSCHI, Renato (1999). **Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana:** Comparando Belo Horizonte e Salvador. Rio de Janeiro: Dados, vol.42, n.4.

BOSZCZOWSKI, Anna Carina; BORGHETTI, José Bonifácio (2006). **Fortalecimento Institucional Da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca - Seap/PR:** Revisão do Marco Institucional, da Estrutura Institucional e Organizacional da Seap/PR. Projeto FAO TCP/BRA 3001. Organização das Nações Unidas para a agricultura e alimentação. Brasil, Março.

BRASIL, República Federativa do (1988). **Constituição Democrática Federal de 1988.** Brasília: Senado Federal.

_____, República Federativa (2001). **Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da constituição federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acessado em 2012.

_____, Presidência da República. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – SEAP/PR (2003a). **Caderno de resoluções da 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca.** Brasília: SEAP/PR.

_____, Presidência da República (2003b). **Programação da 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, realizada de 25 a 27 de Novembro, em Luziânia, GO.** Brasília: SEAP/PR.

_____, Presidência da República (2003c). **Portaria SEAP, nº 179, de 28 de agosto de 2003.** Aprova o Regimento da Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca e dá outras providências. Brasília: SEAP/PR. Disponível em www.mpa.gov.br. Acessado em 2012.

_____, Presidência da República (2003d). **Projeto Político. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável de Aquicultura e Pesca.** Brasília: SEAP/PR, Junho.

_____, Ministério das Cidades – MCidades (2003e). **Resoluções da 1ª Conferência Nacional Das Cidades.** Disponível em: www.cidades.gov.br. Acessado em 2012.

_____, Ministério das Cidades – MCidades (2003f). **Regimento Interno da 1ª Conferência Nacional Das Cidades**. Disponível em: www.cidades.gov.br. Acessado em 2012.

_____, Ministério das Cidades (2003g). **Texto Base da 1ª Conferência Nacional Das Cidades**. Disponível em: www.cidades.gov.br. Acessado em 2012.

_____, Ministério do Meio Ambiente – MMA (2003h). **Portaria Nº 359, de 09 de Setembro de 2003**. Aprova o Regulamento Geral da Conferência Nacional do Meio Ambiente e as normas básicas de sua primeira reunião. Disponível em: www.mma.gov.br. Acessado em 2012.

_____, Ministério do Meio Ambiente – MMA (2003i). **Recomendações da 1ª Conferência Nacional de Meio Ambiente**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. Disponível em www.mma.gov.br. Acessado em 2012.

_____, Ministério do Meio Ambiente – MMA (2003j). **Texto Base da 1ª Conferência Nacional de Meio Ambiente**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. Disponível em www.mma.gov.br. Acessado em 2012.

_____, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (2003k). **Plano Plurianual (2004-2007)**. Disponível em <http://www.planobrasil.gov.br/>. Acessado em 2013.

_____, Presidência da República. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – SEAP/PR (2004a). **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável de Aquicultura e Pesca**. Brasília: SEAP/PR.

_____, Ministério das Cidades – MCidades (2004b). **Cadernos MCidades**. Disponível em: www.capacidades.gov.br. Acessados em 2013.

_____, República Federativa (2004c). **Decreto nº 5.031, de 2 de Abril de 2004**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acessado em 2013.

_____, Ministério do Esporte – ME (2004d). **Portaria Nº 13 De 03 De Fevereiro De 2004**. Aprova o Regulamento Geral da Conferência Nacional do Esporte e as normas básicas de sua primeira reunião. Disponível em: www.esporte.gov.br. Acessado em 2012.

_____, Ministério do Esporte – ME (2004e). **Conferência Nacional do Esporte. Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano: documento final**. Brasília: Ministério do Esporte.

_____, Ministério do Esporte – ME (2004f). **Texto básico sistematizado**. 1ª Conferência Nacional do Esporte. Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano. Brasília: Ministério do Esporte.

_____, Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – SPM/PR (2004g). **Anais da 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres**. Disponível e acessado em WWW.spm.gov.br em 2012.

_____, Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – SPM/PR (2004h). **Contribuição da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para as Conferências Estaduais**. Disponível em www.spm.gov.br. Acessado em 2013.

_____, Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – SPM/PR (2004i). **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Disponível em www.spm.gov.br. Acessado em 2013.

_____, Ministério do Meio Ambiente – MMA (2005a). **Vamos cuidar do Brasil. I Conferência Nacional de Meio Ambiente. Ações do MMA para as deliberações da 1ª CMA**. Disponível no site www.mma.gov.br. Acessado em 2013.

_____, Ministério do Esporte – ME (2005b). **Resolução nº 05 do Conselho Nacional do Esporte, aprovada em 14 de junho de 2005**. Aprova a Política Nacional do Esporte. Brasília: Ministério do Esporte.

_____, Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR/PR (2005c). **Relatório final da I Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**. Estado e sociedade promovendo igualdade racial. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/publicacoes/ e acessado em 2012.

_____, Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR/PR (2005d). **Texto Base**. Estado e sociedade promovendo igualdade racial. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/publicacoes/ e acessado em 2013.

_____, Secretaria Geral da Presidência da República (2013a). **Lista de conselhos e de conferências nacionais**. Disponível em: www.secretariageral.gov.br. Acessado ao longo de 2013.

_____, Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA (2013b). Disponível em www.mpa.gov.br. Acessado ao longo de 2013.

_____, Ministério das Cidades – Mrcidades (2013c). Disponível em www.cidades.gov.br. Acessado ao longo de 2013.

_____, Ministério do Esporte – ME (2013d). Disponível em www.esporte.gov.br. Acessado ao longo de 2013.

_____, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – SPM (2013e). Disponível em www.spm.gov.br. Acessado ao longo de 2013.

_____, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR (2013f). Disponível em www.seppir.gov.br. Acessado ao longo de 2013.

_____, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2013g). **Ampliação da Participação na Gestão Pública**: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011. Brasília: IPEA.

_____, Secretaria Geral da Presidência da República – SGPR (2014). Disponível em www.secretariageral.gov.br. Acessado em 2014.

BRONZO, Carla (2007). **Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas**: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. Congresso do Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo. Clad., Vol. 12.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1999). Sociedade Civil: Sua democratização para a Reforma do Estado. In: Bresser Pereira, Luiz Carlos; Wilhelm, Jorge; Sola, Lourdes (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP/ ENAP, p. 67-116.

BUENO, Luciano (2008). **Políticas públicas do esporte no Brasil**: razões para o predomínio do alto rendimento. Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

CAPELLA, Ana Cláudia (2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

CASTRO, Luiz Arnaud Britto; YAMANAKA, Nãoyo; ARFELLI, Carlos Alberto; SECKENDORFF, Roberto William Von (2005). **Situação Atual da Cadeia Produtiva do Pescado no Litoral do Estado de São Paulo**. Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Agricultura e Abastecimento, Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios – Instituto De Pesca, Sér. Relat. Téc. São Paulo n. 21 ago.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; MOTA, Normaston Rodrigues (2003). **Considerações sobre a relação entre descentralização e transversalidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais**. Revista Economia E Gestão, Belo Horizonte, V. 3, N. 6, P. 23-41, Dez..

COELHO, Vera Schattan P. (1998). **Interesses e instituições na política de saúde**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 13, n. 37, p. 115-128.

_____, Vera Schattan P. (2004). Conselhos de políticas enquanto instituições políticas: o que está faltando?. In: Coelho, Vera Schattan P; Nobre, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34.

_____, Vera Schattan P. (2007). **A Democratização Dos Conselhos De Saúde: O Paradoxo De Atrair Não Aliados**. Novos Estudos – Cebrap – No.78 São Paulo July.

COHEN, Michael; MARCH, James & OLSEN, Johan. (1972). **A Garbage Can model of organizational choice**. *Administrative Science Quarterly*, 17: 1-25.

COHEN, Joshua; FUNG, Archon (2004). **Radical democracy**. *Swiss journal of political science*, v. 10, n. 4, p. 23-34.

CORTES, Soraya Maria Vargas (2009a). **Sistema Único de Saúde: espaços decisórios e a arena política de saúde**. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 25(7):1626-1633, jul.

_____, Soraya Maria Vargas (2009b). Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade. In: Fleury, Sonia; Lobato, Lenaura V. C. (orgs.). **Participação, Democracia e Saúde**. Rio de Janeiro: Cebes.

_____, Soraya Maria Vargas (2009c). **Participação e Saúde no Brasil**. Editora Fiocruz.

COSTA, Ana Alice Alcântara (2005). **O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política**. *Niterói*, v. 5, n. 2, p. 9-35, 1º semestre.

CUNHA, Eleonora Schettini M. (2013). **Conferências de políticas públicas e inclusão participativa**. In: Avritzer, L.; Souza, C. H. L. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas e efetividade**. Brasília: IPEA.

CURRALERO, Cláudia Regina Baddini. et. al. (2011). **Desafios para a gestão intersetorial e intergovernamental do programa bolsa família para o enfrentamento da pobreza**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, Abril, Brasília. Anais.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo (2006). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Campinas: Paz e Terra.

DELEON, Peter (1988). **Advice and Consent: The Evolution of the Policy Sciences**. New York: The Russell Sage Foundation.

_____, Peter (2006). The Historical Roots of the Field. In: Goodin, Robert E.; Rein, Martin; Moran, Michael. **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford University Press.

DELEON, Peter; VOGENBECK, Danielle M. (2007). The Policy Sciences at the Crossroads. In: Fischer, Frank; Miller, Gerald J.; Sidney Mara S. **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Estados Unidos: Taylor and Francis Group.

DOWDING, Keith. (1995). **Model of metaphor?** A critical review of the policy network approach. *Political Studies*, 43 (1): 136-158.

DRAKE, William J., NICOLAIDIS, Kalypso (1992). **Ideas, interests, and institutionalization: 'trade in services' and the Uruguay Round**. *International Organization* 46.1: 37-100.

DRYZEK, John S.; Dunleavy, Patrick (2009). **Theories of the democratic state**. Palgrave Macmillan.

DYE, Thomas D. (1984). **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall.

EASTON, David (1965). **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

_____, David (1969). **The New Revolution in Political Science**. The American Political Science Review, vol. 63, No. 4, Dec., pp. 1051-1061.

EVERETT, Sophia (2003). **The Policy Cycle: Democratic Process or Rational Paradigm Revisited?** Australian Journal of Public Administration, vol. 62(2):65–70, June.

FARIA, Claudia (2000). **Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. Revista Lua Nova, no 49.

_____, Claudia Feres (2003). Do conflito jurídico ao consenso: uma versão da implementação do OP-RS. *IN: Avritzer, Leonardo & Navarro, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.

_____, Claudia Feres; Ribeiro, Uriella Coelho (2010). Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? *In: Avritzer, L. (org.). A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortes.

_____, Cláudia Feres; LINS, Isabella L.; LOBÃO, Evelyn R.; CARDOSO, João Antônio P.; PETINELLI, Viviane (2012). **Conferências Locais, Distritais e Municipais De Saúde: mudança de escala e formação de um sistema participativo, representativo e deliberativo de políticas públicas**. IPEA, Texto para discussão 171x, Rio de Janeiro, Março.

_____, Claudia Feres; LINS, Isabella Lourenço (2013). Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional. *In: Avritzer, L.; Souza, C. H. L. Conferências Nacionais: atores, dinâmicas e efetividade*. Brasília: IPEA.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (2003a). **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. RBCS, v.18, no 51.

FARIA, Maurício Sardá; SANCHEZ, Fábio (2011). A Economia Solidária no Governo Federal: intersectorialidade, transversalidade e cooperação internacional. *In: BENINI, É. et al (Org.). Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária*. São Paulo: Outras Expressões, p. 413-442.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca (2012). **Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade**. Texto apresentado no 2º Fórum de Sociologia “Justiça Social e Democratização”, realizado em Buenos Aires, de 01 a 04 de agosto de 2012, junto ao Comitê de Pesquisa

sobre Habitação e Meio Ambiente Construído da International Sociological Association (ISA).

FISCHER, Frank (1993). Policy Discourse and the Politics of Washington Think Tanks. In: FISHER, Frank; FORESTER, John (ed.). **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Duke University Press.

_____, Frank (2003). **Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices**. Oxford: Oxford University Press, 2003. 266 pp.

FISHKIN, James (1995). **The voice of the people**. New Haven, Conn.: Yale University Press.

FUKS, Mario (1998). **Arenas de ação e debate públicos: conflitos ambientais ea emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro**. Dados, vol. 41, no 1.

FUNG, Archon (2004). Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: Coelho, Vera Schattan P; Nobre, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34.

_____, Archon; Wright, Erik Olin (2003). **Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance**. London: Verso.

GERSCHMAN, Silvia; SANTOS, Maria Angélica B. (2006). **O Sistema Único de Saúde como desdobramento das políticas de saúde do século XX**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21, n. 61, p. 177-227.

GOODIN, Robert E. (2005). **Sequencing deliberative moments**. Acta Politica, v. 40, n. 2, p. 182-196.

HAJER, M. A., WAGENAAR, H., (eds.) (2003). **Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society**. Cambridge University Press, New York.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary C. R. (1996). **Political science and the three new institutionalisms**. Political studies V. XLIV, n.5.

HAAS, Peter M. (1992a). **Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination**. International Organization, Vol.46, No.1, Knowledge, Power and International Policy Coordination, pg. 1-32.

HASS, Peter M. (1992b). **Banning chlorofluorocarbons: epistemic community efforts to protect stratospheric ozone**. International organization, v. 46, n. 1, p. 187-224.

HECLO, Hugh (1978). Issue networks and the executive establishment. In: A. King (ed.), **The new American political system**. Washington, American Enterprise Inc.

HELD, David (2006). **Models of Democracy**. Cambridge: Polity Press.

HENDRIKS, Carolyn M (2006). **When the Forum Meets Interest Politics: Strategic Uses of Public Deliberation.** Politics and Society, vol. 34.

HOWARD, Cosmo (2005). **The Policy Cycle: A Model of Post-Machiavellian Policy Making?** Australian Journal of Public Administration, vol. 64(3):3-13, September.

JACOBI, Pedro (2003). **Movimento ambientalista no Brasil. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas.** In: Ribeiro, W. (org.). Publicado em Patrimônio Ambiental – EDUSP.

JOHN, Peter (1999). **Analyzing Public Policy.** Critical Political Studies. LONDON: Continuum.

KASSIM, Hussein (1994). **Policy networks, networks and European Union policy making: A skeptical view.** West European Politics, vol. 17, issue 4, pp. 15-27.

KINGDON, John W. (1984). **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** Nova York, Harper Collins College Publishers.

LAPALOMBARA, Joseph (1964). **Interest Groups in Italian Politics.** Princeton: Princeton University Press.

LAVALLE, Adrian (2011). **Após a participação:** Nota Introdutória. Lua Nova, São Paulo, 84: 13-23.

LASSWELL, Harold (1936). **Politics: Who Gets What, When, How.** Cleveland, Meridian Books.

_____, Harold (1956). **The decision process: seven categories of functional analysis.** Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland.

LINDBLOM, Charles E. (1959). **The Science of Muddling Through.** Public Administration Review, vol. 19, pp. 79-88.

LIJPHART, Arend (1984). **Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries.**

LOWI, Theodor (1964). **American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory.** World Politics, 16: 677-715.

_____, Theodor (1972). **Four Systems of Policy, Politics, and Choice.** Public Administration Review, 32: 298-310.

LUCHMANN, Lídia Elena Hann (2003). **Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa.** Katalysis, vol. 6, no 2, julho/dezembro.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, VS da; CRUBELLATE, João Marcelo (2005). **Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem**

recursiva do processo de institucionalização. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 9, n. 1, p. 9-39.

MANSBRIDGE, Jane. (1999). Everyday talk in the deliberative system. In: MACEDO, S. (ed.). **Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement**. New York: Oxford University Press.

_____, Jane (2007). Deliberative democracy or democratic deliberation? In: ROSENBERG, S. W. (Ed.). **Deliberation, participation and democracy: can the people govern?** New York: Palgrave Macmillan.

_____, Jane (2009). A “**Selection Model**” of Political Representation*. *Journal of Political Philosophy*, v. 17, n. 4, p. 369-398.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. (1984). **The new institutionalism: organizational factors of political life**. *The American Political Science Review*. Vol.78, n.3.

MARICATO, Ermínia (1997). Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta. In: Ribeiro, Luiz César de Queiroz e Orlando Alves dos Santos Jr. (orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 309-325.

_____, Ermínia (2000). **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: Metrôpoles brasileiras**. *São Paulo em Perspectiva*, 14(4).

MARQUES, Eduardo (2013). **Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda**. *Brazilian Political Science Review*, 7 (3), pp. 8 – 35.

MARSH, David, RHODES, R.A.W. (eds.) (1992). **Policy networks in British government**. Oxford, GB, Clarendon Press, 312pp.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves (2006). **Gestão de políticas públicas: estratégia para construção de uma agenda**. IX Congresso Nacional Recreación Coldeportes/FUNLIBRE. Bogotá.

_____, Telma Maria Gonçalves (2007). **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória**. Fiocruz.

MORONI, José Antonio (2005). **O direito à participação no Governo Lula**. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 71, p. 284-304, set./dez.

_____, José Antonio; CICONELLO, Alexandre (2005). **Participação social no governo Lula. Avancamos?.** ABONG.

OLIVER, C. (1991). **Strategic responses to institutional processes**. *Academy of Management Review*, v. 16, n. 1, p. 145-179.

OLSON, Mancur (1965). **A lógica da Ação Coletiva**. SP: EDUSP.

OSTROM, Vincent; OSTROM, Elinor (1971). **Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration.** Public Administration Review, Vol. 31, No. 2, March/April, pp. 203-216.

PAPADOPOULOS, Yannis and WARREN, Philippe. (2007). **Are innovative, participatory, and deliberative procedures in policy making democratic and effective?.** European Journal of Political Research, No. 46.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe (2010). **Formação de coalizões e apoio partidário no presidencialismo brasileiro.** Anais do II Seminário Nacional Sociologia e Política, realizado entre 15 e 17 de Setembro, pela Universidade Federal do Paraná.

PETINELLI, Viviane (2011). **As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010).** Opinião Pública, Campinas, vol. 17, nº 1, Junho, p.228-250.

_____, Viviane (2013). **Contexto Político, Natureza Da Política, Organização Da Sociedade Civil E Desenho Institucional: Alguns Condicionantes Da Efetividade Das Conferências Nacionais.** Rio de Janeiro: IPEA.

_____, Viviane; LINS, Isabella L.; FARIA, Cláudia F (2011). **Conferências de Políticas Públicas: um Sistema Integrado de Participação e Deliberação?.** In: IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR, Belo Horizonte.

PINTO, Celi Regina Jardim (2003). **O feminismo no Brasil: suas múltiplas faces.** Uma história do feminismo no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

PHILPOTT, D. (1996). **The possibilities of ideas.** Security Studies, 5: 183-196.

POGREBINSCHI, Thamy (2013). **Conferências Nacionais e Políticas Públicas para Grupos Minoritários.** In: Avritzer, L.; Souza, C. H. L. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas e efetividade.** Brasília: IPEA.

_____, Thamy; Santos, Fabiano (2011). **Participação Como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional.** Dados – Revista De Ciências Sociais, V. 54, N.3.

RADIN, Beryl A (2000). **Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age.** Washington DC: Georgetown University Press.

RAMALHO, Cristiano Wellington Noberto (2012). **Pescadores, estado e desenvolvimento nacional: da Reserva naval à aquícola.** Trabalho apresentado no XVI Encontro Norte e Nordeste De Ciências Sociais e Pré-Alas Brasil, realizado de 04 a 07 De Setembro, na Universidade Federal de Piauí, Teresina.

RAMOS, Alfredo (2013). **Conferência nacional de política para as mulheres: interações discursivas e implicações para a legitimidade epistêmica.** In: Avritzer, L.; Souza, C. H. L. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas e efetividade.** Brasília: IPEA.

_____, Alfredo, FARIA, Claudia Feres (2013). **Las Conferencias de Políticas Públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacional.** Revista Española de Ciencia Política 32: 43-63.

RIBEIRO, Matilde (2009). **As políticas de igualdade racial no Brasil.** Revista Análises e Propostas, nº 35, abril.

RESENDE, Maria Célia Carvalho de, BARROCA, Marialice Martins (2009). **Diretrizes para normalização dos trabalhos acadêmicos apresentados na FACE/UFMG.** Belo Horizonte: FACE/UFMG, 2009.

RICHARDSON, J. J., JORDAN, A. G. (1979). **Governing under pressure: British politics in a post-parliamentary democracy.** Oxford, Martin Robertson.

RHODES, R. A. W. (2006). Policy network analysis. In: GOODIN, Robert E.; REIN, Martin; MORAN, Michael. **The Oxford Handbook of Public Policy.** Oxford University Press, 2006.

SABATIER, Paul (1991). **An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-orientated learning therein.** Policy Sciences.

_____, Paul e JENKINS-SMITH, Hank (1993). **Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach.** Boulder: Westview Press.

SANTOS, Fabiano (1997). **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira.** Rio de Janeiro: Revista Dados, vol. 40, no. 3.

SANTOS, Hermílio (2002). **Grupos de interesse e redes de políticas públicas.** Uma análise da formulação de política industrial. Civitas – Revista de Ciências Sociais. Ano 2, nº 1, junho.

SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.) (2006). **Políticas Públicas.** Brasília: ENAP.

SARTI, Cynthia Andersen (2004). **O feminismo brasileiro desde os anos 1970: revisitando uma trajetória.** Estudos Feministas, Florianópolis, 12(2): 264, maio-agosto.

SECCHI, Leonardo (2009). **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** RAP — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR.

SCHEVISBISKI, Renata Schlumberger (2007). **Regra institucionais e processo decisório de políticas públicas: uma análise sobre o Conselho Nacional de Saúde (1990-2006).** Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

SCHMITTER, Phillipe (1974). **Still the century of corporativism?** Cambridge University Press, The Review of Politics.

SILVA, Enid Rocha Andrade (2009). **Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas**: reflexões sobre os avanços e desafios do período de 2003-2006. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão nº 1378.

SILVA, Éder Roberto (2003). **O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Processo de Democratização do Planejamento Urbano no Brasil**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, para a obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

SILVA-SÁNCHEZ, Solange S. (1999). **Política de Meio Ambiente no Brasil**: a construção da cidadania ambiental. São Paulo: Revista Plural de Sociologia, USP, 6: 20-46, 1º semestre.

SIMON, Herbert (1957). **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID.

SKOGSTAD, Grace (2005). **Policy Networks and Policy Communities**: Conceptual Evolution and Governing Realities. Annual Meeting of the Canadian Political Science Association University of Western Ontario, London, Ontario June 2.

SOUZA, Celina (2006). **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, pp. 20-45.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite (2013). **A que vieram as conferências nacionais?** Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, A. C. (2008). **Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção de políticas públicas**. Trabalho apresentado no 6o. Encontro da ABCP, Área Temática de Políticas Públicas, realizado na Universidade de Campinas de 29/07 a 01/08 de 2007.

THELEN, Kathlen; STEINMO, Sven (1992). Historical institutionalism in comparative politics. IN: STEINMO, Sven; THELEN, Kathlen, e LONSTRETH, Frank. **Structuring Politics – historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press.

TSEBELIS, George (1997). **Processo decisório em sistemas políticos**: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n. 34, p. 89-117.

VIEIRA, Liszt; CADER, Renato (2007). **A política ambiental do Brasil ontem e hoje**. Rio de Janeiro: Revista Eco 21, Edição 129, Agosto.

VIOLA, Eduardo (1992). **El ambientalismo brasileño**. De la denuncia y concientización a la Institucionalización y el desarrollo sustentable. Nueva Sociedad, no.122, Noviembre-Diciembre, Pp. 138-155.

VITALE, Denise (2004). Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: Coelho, Vera Schattan P; Nobre, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34.

YANNOULAS, Silvia; SOARES, Kelma (2009). **Políticas transversais (gênero, raça/etnia e deficiência) e educação/qualificação para o trabalho.** Educação Unisinos, 13(1):31-42, janeiro/abril.

YEE, A. (1996). **The causal effects of ideas on policies.** International Organisation, 50: 69-108.

WAARDEN, Frans Van (1992). **Dimensions and types of policy networks.** European Journal of Political Research, Volume 21, Issue 1-2, pages 29–52, February.

WRAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo (2004). Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. *In:* Coelho, Vera Schattan P; Nobre, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo.** São Paulo: Editora 34.

WEAVER, R. Kent; ROCKMAN, Bert A. (Ed.). (1993). **Do institutions matter?:** Government capabilities in the United States and abroad. Brookings Institution Press.

WEIR, Margaret (1993). **Politics and jobs:** The boundaries of employment policy in the United States. Princeton University Press.

_____, Margaret; ORLOFF, Ann Shola; SKOCPOL, Theda (Ed.) (1988). **The politics of social policy in the United States.** Princeton: Princeton University Press.

ZAHARIADIS, Nikolaos (1999). Ambiguity, time, and multiple streams. *In:* P. A. Sabatier (ed.). **Theories of the policy process.** Boulder, CO, Westview Press.

APÊNDICE A – Classificação por competência e tipo de incorporação

Antes de iniciar a análise acerca da capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR sobre as respectivas políticas setoriais, as recomendações nelas aprovadas foram classificadas segundo o tipo de competência e de incorporação. Em relação à competência, estas propostas foram consideradas:

- (0) de competência exclusiva da SEAP, MCidades, MMA, ME, SPM e SEPPIR,
- (1) de competência compartilhada entre a SEAP, MCidades, MMA, ME, SPM e SEPPIR e outros ministérios e unidades federativas, ou
- (2) de competência exclusiva de outros ministérios, estados ou municípios.

Tal classificação baseou-se em duas fontes de informação: o Plano Plurianual 2004-2007 e os planos de ação analisados. Em ambos, há citação da competência por programa. Este procedimento possibilitou a identificação e exclusão da análise das propostas de competência externa, as quais não seriam incorporadas pela SEAP, MCidades, MMA, ME, SPM e SEPPIR, mas encaminhadas para as instituições competentes após as conferências, por não se constituírem atribuições daqueles órgãos.

Identificadas as diretrizes de competência exclusiva e compartilhada da SEAP, MCidades, MMA, ME, SPM e da SEPPIR e excluídas as de competência externa, aplicou-se o segundo critério, qual seja, o da forma de incorporação de cada proposta. Assim, buscou-se identificar, dentre as recomendações de competência destes ministérios, aquelas cuja incorporação não se daria em um programa específico, mas requereria a edição de atos normativos, particularmente, instruções normativas e portarias, de competência de ministros e/ou conselhos nacionais. Neste sentido, as recomendações foram classificadas como:

- (0) de incorporação via atos normativos; ou
- (1) de incorporação via programas de políticas.

Uma vez que o escopo analítico deste trabalho se limita aos efeitos das recomendações das conferências sobre os programas de políticas, as diretrizes de incorporação via atos normativos (b) foram retiradas do banco de dados. Assim, toda recomendação cuja

finalidade consistia “proibir certas práticas, regulamentar, regularizar e/ou criar e revisar leis, critérios, instrumentos e mecanismos de regulação” foi excluída da análise a fim de se evitar constatações espúrias acerca da capacidade de influência de determinada conferência sobre a respectiva política.

De ambas as análises, resultaram 1.648 recomendações a ser examinadas de um total de 2.528 aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR. A distribuição destas recomendações por conferência é apresentada na Tabela 1.