

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - FAFICH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Governança democrática e gestão pública: análise “sequencial”, limites
e potencialidades da experiência das conferências de jovens e mulheres
em Belo Horizonte**

Leonardo Carvalho Ladeira

Belo Horizonte, julho de 2012

Leonardo Carvalho Ladeira

Governança democrática e gestão pública: análise “sequencial”, limites e potencialidades da experiência das conferências de jovens e mulheres em Belo Horizonte

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: *Inovações da Democracia e Tendências Contemporâneas de Gestão Participativa.*

Orientador: Professora Dra. Cláudia Feres Faria

Folha de aprovação

Dissertação intitulada: **Governança democrática e gestão pública: análise “sequencial”, limites e potencialidades da experiência das conferências de jovens e mulheres em Belo Horizonte**, de autoria do mestrando Leonardo Carvalho Ladeira, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Professora Dra. Claudia Feres Faria – DCP/UFMG – Orientadora

Professor Dr. Ricardo Fabrino Mendonça – DCP/UFMG

Professora Dra. Eleonora Schettini Martins Cunha – DCP/UFMG

Belo Horizonte, 06 de julho de 2012

AGRADECIMENTO

A complexidade do setor público é o desafio que me move para o trabalho e para o estudo. A necessidade de continuar estudando apesar de já estar ligado a uma carreira efetiva, inovadora e muito satisfatória do setor público, a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado de Minas Gerais, está diretamente ligada ao desejo de não admitir a suficiência de qualquer ação pública para suprir todas as necessidades de uma sociedade carente de desenvolvimento político, social e econômico e manter uma visão crítica no desenvolvimento de minhas atividades.

A oportunidade de seguir esse caminho da academia junto à carreira, portanto, é privilégio de alguém que teve no seu caminho cidadãos e seres humanos especiais, que além de relações profissionais estabeleceram relação pessoais marcantes. Agradeço aos meus diversos chefes que me deram as oportunidades nessa caminhada: Thiago Toscano, João Victor Rezende, Diogo Lima, André Reis e Silvia Listgarten. Aos meus colegas de trabalho que suportaram as ausências e limitações no desenvolvimento deste trabalho: os amigos do GERAES e a equipe da DCCAG.

Pelo incentivo para escrever o projeto e insistir nas tentativas de entrar no mestrado agradeço aos mestres, a quem devo honra e méritos: Flávia Brasil, Telma Menicucci e Roberto Pires.

O despertar para a teoria habermasiana, que gerou o grande encantamento por todas as correntes participativas e deliberativas devo aos professores da Comunicação Social: Rousiley Maia e Ricardo Fabrino. O amadurecimento acadêmico e teórico devo quase integralmente à Cláudia Feres Faria, professora e orientadora que me trouxe novas dimensões nesse campo.

À Escola de Governo da Fundação João Pinheiro agradeço todas as oportunidades de aprendizado que definiram a minha vocação profissional, bem como as novas oportunidades que surgem nas primeiras experiências de docência.

A experiência do mestrado, por fim, dedico às grandes razões da minha vida: os meus amigos que me trazem felicidade e apoio; a família que me incentiva com o carinho e suporte; Deus, que me inspira com sua luz e seus projetos de vida.

Em especial dedico o trabalho à minha esposa Juliana que, exatamente junto com a conclusão desse trabalho me presenteia com a maior alegria que um homem pode ter: um filho. É um projeto que se encerra com um projeto que se inicia; um filho que nasce e outro que me é dado de presente para durar por toda uma vida. Espero que os dois contribuam para a construção de um mundo melhor.

Se nós, como participantes de discursos políticos,
não pudéssemos convencer outras pessoas, nem
aprender com elas, a política deliberativa perderia
seu sentido – e o Estado democrático de direito, o
fundamento de sua legitimação.

Habermas

RESUMO

O trabalho pretende contribuir para as discussões recentes da gestão pública em relação à necessidade de complementaridade entre instrumentos gerenciais e instrumentos participativos e deliberativos. A partir da discussão teórica sobre as inovações na gestão pública e os avanços da teoria democrática no que se refere a uma visão expandida de deliberação pública, o trabalho analisa as experiências de conferências de políticas públicas, no caso das conferências de jovens e mulheres na cidade de Belo Horizonte, a partir de duas óticas: o desenho institucional e as dinâmicas participativas, deliberativas e representativas presentes no instrumento; e uma possível análise sequencial deliberativa que envolva as conferências e outros três instrumentos de gestão pública municipal: os conselhos de direitos, as coordenadorias municipais e o planejamento estratégico do governo. A análise comparativa indica que a experiência da Conferência Municipal da Juventude teve forte dinâmica competitiva enquanto a experiência da Conferência Municipal das Mulheres tem caráter institucional mais forte e maior capacidade deliberativa, o que pode explicar a maior efetividade da coordenadoria e dos conselhos na governança democrática para o segmento. O desafio da inserção de uma administração pública gerencial na cidade, a partir da nova gestão em 2009, complementar à lógica participativa tradicional da cidade exigiria uma articulação institucional entre esses instrumentos, analisada nesta dissertação a partir de suas limitações e potencialidades. A experiência de Belo Horizonte não traz a solução para a integração sequencial necessária, mas permite indicar os caminhos dessa confluência necessária entre os modelos de gestão.

Palavras-chave:

Conferências de Políticas Públicas; Participação e Deliberação; Gerencialismo; Gestão Pública

ABSTRACT

The work aims to contribute to the recent discussions of public management on the need for complementarity between management tools and participatory and deliberative instruments. From the theoretical discussion on innovations in governance and the advancement of democratic theory in relation to an expanded view of public deliberation, the paper analyzes the experiences of public policy conferences in the case of women and youth conferences in the city Belo Horizonte, from two points of view: the institutional design and dynamic participatory, deliberative and representantivas presents in the instrument, and a possible sequential analysis involving deliberative conferences and three other municipal public management tools: the boards of rights, coordinating municipal government and strategic plans. The comparative analysis indicates that the experience of the Municipal Youth Conference had a strong competitive dynamics while the experience of the Municipal Women Conference have stronger institutional character and more deliberative capable, which may explain the greater effectiveness of the coordinating body and advice for democratic governance segment. The challenge of entering a new public management in the city, from the new government in 2009, complements the traditional approach to participation of the city would require an institutional linkage between these instruments analyzed in this work from their limitations and strengths. The experience of Belo Horizonte does not bring the solution to the sequential integration required, but can indicate the ways this confluence required between the models.

Key words:

Conferences Public Policy, Participation and Deliberation; Managerialism, Public Management

ÍNDICE

1. Introdução.....	12
2. Gestão Pública	16
2.1. Modelos de gestão pública.....	16
2.2. Estratégia no setor público.....	19
2.3. Inovações na gestão pública	22
3. Concepções participativas e deliberativas.....	27
3.1. O marco habermasiano	27
3.2. Participação ou deliberação: convergências e divergências	30
3.3. Críticas à deliberação	34
3.4. Conflito ou consenso? Caminhos na teoria democrática contemporânea.....	37
3.5. Empoderamento dos participantes	41
4. Capacidade deliberativa e seus reflexos para a gestão pública.....	46
5. Experiências participativas na democracia brasileira recente	50
5.1. Os conselhos de políticas públicas.....	53
5.2. O orçamento participativo (OP).....	55
5.3. As conferências de políticas públicas	57
6. As conferências municipais em Belo Horizonte.....	61
6.1. Instrumentos participativos em Belo Horizonte	61
6.2. Desenho institucional das Conferências	63
6.3. Empoderamento das Conferências na gestão municipal.....	65
7. Conferências Municipais de Juventude e de Políticas para Mulheres em Belo Horizonte: uma análise comparativa	69
7.1. Políticas Públicas para a Juventude	69
7.2. 1ª Conferência Municipal da Juventude	71
7.3. Políticas Públicas para Mulheres	72
7.4. 2ª Conferência Municipal de Políticas para Mulheres	74
7.5. Pré-Conferências Regionais.....	75
7.6. Conferência Municipal	82
8. Sequência deliberativa das conferências na gestão pública municipal	90
8.1. Conselhos municipais de Juventude e de Direitos da Mulher	90
8.2. Coordenadorias municipais de Juventude e de Direitos da Mulher.....	97
8.3. Plano de Metas da Prefeitura de Belo Horizonte	102
9. Governança democrática e gestão pública: análise “sequencial”, limites e potencialidades.....	110
10. Referências bibliográficas.....	119

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Classificação das propostas aprovadas na 1ª Conferência Municipal da Juventude – Belo Horizonte, 2006.....	78
Gráfico 2. Classificação das propostas aprovadas na 2ª Conferência Municipal de Políticas para Mulheres – Belo Horizonte, 2007	78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Modelos de deliberação	38
Quadro 2. Variáveis para análise comparada do desenho institucional das conferências de políticas públicas de jovens e mulheres em Belo Horizonte	62
Quadro 3. Variáveis para análise comparada dos instrumentos de gestão municipal a partir das conferências de políticas públicas de jovens e mulheres em Belo Horizonte	64
Quadro 4. Desenho das Conferências da Juventude e de Políticas para Mulheres.....	67
Quadro 5. Coordenação e temática das Conferências.....	70
Quadro 6. Participação e divulgação das pré-conferências	72
Quadro 7. Preparação dos grupos de trabalho	74
Quadro 8. Classificação propostas de políticas públicas das conferências.....	77
Quadro 9. Classificação das propostas aprovadas nas conferências.....	79
Quadro 10. Eleição de delegados e conselheiros nas conferências	81
Quadro 11. Análise comparativa do trabalho dos conselhos municipais de Juventude	88
Quadro 12. Análise comparativa do trabalho das coordenadorias municipais de Juventude e Direitos da Mulher	93
Quadro 13. Inserção das temáticas no planejamento estratégico municipal.....	100

1. Introdução

A gestão pública contemporânea evoluiu em dois sentidos na contemporaneidade: por um lado, na necessidade de conferir maior eficiência à máquina pública e seus processos, por meio dos instrumentos de reforma, mais ligados à prática gerencial no setor público; por outro, pelo aprofundamento da democratização da gestão, por meio da inserção de práticas participativas ou deliberativas. Ambos são fundamentais para compreender a lógica atual do papel do Estado em qualquer democracia em curso.

Se a democracia tem sido considerada a única forma de governo passível de justificação, representando quase uma unanimidade entre os países na atualidade, com exceção de países cuja cultura ou religião ainda prevalecem sobre a idéia de liberdade de interação dos indivíduos e emancipação política, a necessidade de inserir uma lógica mais profissional à ação governamental é vista como um caminho indispensável para combater a inoperância do setor público e sua incapacidade de construir cenários de desenvolvimento econômico e social.

Durante todo o século XX, diversas correntes atribuíram diferentes valores e significados à práxis democrática, dentre elas as teorias deliberativas e participativas. Como principais pontos de convergência, ambas possuem um projeto emancipatório do indivíduo, que tem capacidade para saber e defender as suas preferências numa esfera pública, considerando-se que seus argumentos necessariamente contêm uma racionalidade importante para a tomada de decisões públicas.

O desenvolvimento do neoliberalismo e de práticas gerenciais no setor público foi simultâneo ao desenvolvimento dessas correntes e se fortaleceu por meio da experiência dos países mais desenvolvidos, especialmente Inglaterra e Estados Unidos. Seu avanço estava intrínseco à discussão ampla sobre a reforma do Estado, envolvendo aspectos políticos, econômicos e administrativos, voltados para a redefinição do papel do Estado, com a necessidade de aumento da governança e da governabilidade. A lógica da gestão pública estaria mais orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupondo que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança.

Diversos estudos de gestão pública identificaram essas correntes como concorrentes: de um lado, um modelo mais aprofundado de democracia, com maior participação dos cidadãos na gestão pública; de outro, a defesa de uma administração pública com foco gerencial, mais próxima da administração privada e muito ligada à dinâmica

econômico-financeira dos governos. A revisão bibliográfica nesse campo permite criar uma taxonomia para esses modelos de gestão, mas torna-se difícil a missão de desconsiderar a necessidade de incrementar à gestão pública os benefícios de ambos e, principalmente, de assumir os prejuízos da ausência dos elementos específicos de cada um deles.

Dessa forma, o estudo dessa dissertação está voltado para analisar o potencial dos instrumentos participativos e deliberativos na efetivação e em complementaridade ao gerencialismo no setor público. As possíveis conseqüências da adoção de instrumentos participativos são importantes para a construção de um gerencialismo no setor público mais voltado aos interesses dos cidadãos. Grande parte delas tem um impacto direto sobre falhas passíveis de direcionamento nos processos de gestão pública.

Os estudos de instrumentos da democracia participativa ou deliberativa ganham maior efetividade se ligados a experiências concretas. Para permitir uma análise do potencial desses elementos numa gestão pública focada no gerencialismo, as conferências de políticas públicas serão o objeto de estudo desta dissertação. O objetivo da dissertação é analisar a capacidade deliberativa do instrumento, bem como suas potenciais contribuições a uma administração pública gerencial, por meio de um sistema sequencial desse instrumento com demais instrumentos gerenciais do governo.

O estudo de caso refere-se às conferências voltadas para segmentos populacionais específicos – jovens e mulheres – na cidade de Belo Horizonte. A cidade de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, se destacou como celeiro de diversas experiências de implantação de instrumentos participativos. A tradição está ligada ao contexto político, por meio de cinco mandatos consecutivos de uma aliança de partidos de centro-esquerda, que conseguiram institucionalizar um projeto de transformação política destinado a promover a justiça social e a participação popular.

A partir de 2009, a união dos partidos dominantes com um partido de oposição, fortemente marcado pelo discurso gerencialista, inaugura um novo tempo na administração municipal. O novo governo tentou marcar o início de sua gestão com um forte apelo gerencial, por meio da promoção de um discurso de planejamento estratégico de longo prazo bem ligado à tradição gerencial, mas ainda focado na gestão compartilhada, com a intenção de preservar os traços marcantes da gestão democrática participativa. O desafio assumido pelo governo está ligado à ideia de que as duas concepções de gestão pública não são opostas, mas complementares, motivo pelo qual a investigação desse estudo se dará nesse cenário.

A implementação dessa metodologia gerencial se dá pelo programa BH Metas e Resultados, um esforço de gestão voltado a construir um plano estratégico para a cidade por meio de um Plano de Metas para várias áreas de atuação, a serem executados por meio de programas prioritários.

A análise deverá focar na assimilação dos instrumentos participativos estudados na lógica gerencial de atuação do novo governo.

Para atingir o objetivo proposto, o próximo capítulo retoma a evolução da gestão pública a partir dos principais autores da área. A primeira seção apresenta os dois modelos analíticos de gestão pública, divididos a partir das duas vertentes citadas. A segunda seção aprofunda sobre uma das características dos modelos gerenciais que muito interessa a esse estudo: a inclusão da concepção de estratégia, originária do setor privado, na administração pública. A terceira seção seleciona as principais inovações da administração contemporânea, seja no foco da orientação por resultados ou na centralidade dos processos de *accountability* e controle social, além dos elementos de modelos de análise de políticas públicas, especialmente focados na formação de agendas de políticas públicas, que é considerada a maior possibilidade de contribuição do instrumento escolhido para análise.

Para seguir na análise dos elementos participativos e deliberativos, o capítulo seguinte revisa as principais questões conceituais envolvidas: o marco teórico habermasiano, que embasa a concepção de deliberação pública contemporânea; as convergências e divergências entre participação e deliberação, muito relevantes para a análise; as críticas contundentes ao formato deliberativo; e por fim as novas concepções contemporâneas para análise desses instrumentos, que expande o conceito de deliberação e permite uma análise seqüencial, na linha proposta por Bachtiger *et al* (2009), que é considerada mais adequada para o estudo.

A partir daí indica-se as possíveis contribuições da inserção dos elementos participativos e deliberativos em modelos mais híbridos de gestão pública, em relação às duas concepções distintas trabalhadas.

Posteriormente, serão tecidas considerações sobre o avanço das experiências de gestão democrática no cenário brasileiro, de forma a introduzir e contextualizar a experiência das conferências de políticas públicas.

A análise das conferências de jovens e mulheres em Belo Horizonte envolverá os elementos do desenho institucional e a capacidade inclusiva e de empoderamento dos participantes pelo instrumento a partir da discussão teórica em perspectiva comparada.

O desenho institucional da conferência será analisado a partir de indicações de variáveis da literatura utilizadas, como primeira sequência deliberativa importante para a análise. A contribuição potencial desse instrumento para a gestão pública municipal, por meio de outros instrumentos gerenciais ou participativos - a saber: conselhos de direitos, coordenadorias municipais e planejamento estratégico municipal - será analisado a partir de uma lógica sequencial proposta pela literatura, para verificar a complementaridade ou potencial contribuição das conferências para os demais instrumentos, como forma de colaborar para a discussão de uma visão híbrida para a gestão pública local, em relação aos modelos apresentados.

2. Gestão Pública

2.1. Modelos de gestão pública

Ana Paula Paes de Paula (2005) analisa a evolução dos modelos de gestão pública, estabelecendo três dimensões que considera fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática.

1. *A dimensão econômico-financeira, que se relaciona com os problemas no âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária;*
2. *A dimensão institucional-administrativa, que abrange problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, assim como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções.*
3. *A dimensão sociopolítica, que compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão pública.*

(Paula, 2005, p.21)

Seguindo a autora, em sua análise pode-se identificar dois diferentes modelos analíticos de gestão pública. Para ela, há duas vertentes bem claras na gestão pública contemporânea: a **vertente gerencial**, que desconsidera a dimensão sociopolítica ao focalizar a nova administração pública como modelo de gestão, permanecendo características centralizadoras e autoritárias; e a **vertente societal**, que busca construir e implementar um projeto político capaz de subverter o padrão autoritário das relações entre o Estado e a sociedade. As vertentes tratam de forma diferenciada as instituições políticas e a dinâmica administrativa.

Enquanto os gerencialistas buscaram aumentar a eficiência do Estado se baseando nas propostas neoliberais e nas recomendações da teoria da escolha pública, o contexto de crise do Estado facilitou a defesa de uma abordagem que se caracteriza por ter transformado as ideias, os valores e as práticas cultivados no domínio da administração de empresas em um referencial para o setor público.

Nessa lógica, os pressupostos dessa corrente estão ligados à defesa da discricionariedade dos burocratas na tomada de decisão, fortalecimento dos

instrumentos de avaliação e valorização de um ambiente em que regras são elaboradas durante o processo de tomada de decisão. Argumenta-se que essa abordagem pode resultar em uma maior eficiência técnica, além de estimular o senso de responsabilidade dos administradores. Os programas de reengenharia, a terceirização, a flexibilização das contratações e outros recursos de “enxugamento” são amplamente utilizados pela administração pública mais ligada a essa vertente.

O exame da literatura realizado pela autora indica como principais limitações da Nova Administração Pública (corrente consolidada na Inglaterra como *New Public Management*) a formação de uma nova elite burocrática; a centralização do poder nas instâncias executivas; a inadequação da utilização das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público; a dificuldade de lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão; e a incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público.

A vertente societal, por sua vez, está ligada a experiências alternativas de gestão pública e ao poder local. Ela insere um conceito de esfera pública não-estatal, por meio da elaboração de novos formatos institucionais que possibilitem a co-gestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Segundo ela, “assim busca-se criar organizações administrativas efetivas, permeáveis à participação popular e com autonomia para operar em favor do interesse público” (Paula, 2005, p.159). Trata-se de estabelecer uma gestão pública que não centraliza o processo decisório no aparelho do Estado e contempla a complexidade das relações políticas, pois procura se alimentar de diferentes canais de participação, e modelar novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal, estadual e federal.

Paula demonstra como a ênfase na vertente gerencial recai nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, enquanto na vertente societal ela volta-se para a dimensão sociopolítica.

A vertente gerencial, que está imbricada com o projeto político do ajuste estrutural e do gerencialismo, se baseia nas recomendações dessas correntes para reorganizar o aparelho de Estado e reestruturar a sua gestão, focando as questões administrativas. A vertente societal, por sua vez, enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão. (Paula, 2005, p.174)

Tenório (1998) segue a mesma linha ao diferenciar a escolha dos governos por uma gestão estratégica ou por uma gestão social.

A **gestão estratégica** teria um caráter mais utilitarista. Baseada na razão instrumental, ela se constitui do cálculo de meios e fins para as ações de governo, baseada numa relação autoritária, em que o Estado se impõe sobre a sociedade. A justificativa dá-se pela combinação entre competência técnica e atribuição hierárquica, que resulta num modelo de poder tecnoburocrático, bem próximo da formalidade pretendida pelas vertentes do elitismo democrático. A tecnocracia identifica a razão técnica com a razão política e desenvolve a idéia de que, para cada problema público, existe uma solução ótima (*the one best way*), que pode excluir os antagonismos ideológicos ou de interesses pela razão técnica.

A idéia de **gestão social** possui caráter participativo, na medida em que substitui a tecnocracia por um processo decisório exercido por diferentes sujeitos sociais. A ação comunicativa, dialógica, permite aos indivíduos motivarem-se racionalmente uns aos outros, para atingir o consenso por meio da linguagem, que aqui é considerada fonte de integração social. A tomada de consciência dos cidadãos sobre sua posição enquanto sujeitos sociais promove a possibilidade de agirem com presença ativa e solidária nos destinos da sociedade.

Para atingir a gestão social, é necessário que os governos institucionalizem modos de elaboração de políticas públicas que considere os cidadãos como esses participantes ativos no processo de elaboração das políticas públicas. Este processo deve ocorrer “[...] desde a identificação do problema, o planejamento de sua solução e o acompanhamento da execução até a avaliação do impacto social efetivamente alcançado.” (TENÓRIO, 1998, p.22)

Em consonância com as discussões mais contemporâneas sobre a teoria democrática, portanto, a gestão pública segue o caminho de incluir, de maneira crescente, instrumentos que permitam o controle social da prática político-administrativa e, simultaneamente, permitam à população o acesso à justificação das principais deliberações públicas. Os efeitos dessas práticas, vislumbrado e trabalhado pelas vertentes participativas e deliberativas da democracia, provocam, na gestão pública, efeitos no que se refere especialmente ao nível de legitimidade e razoabilidade das decisões públicas.

As diferentes tipologias dos modelos de gestão pública permitem vislumbrar as principais questões que afetam as possibilidades e os limites de modelos participativos

ou deliberativos na gestão das políticas públicas. A aplicação das tipologias na análise de casos concretos, no entanto, demonstra a presença de elementos de todas as vertentes nos desenhos dos instrumentos participativos. Esse estudo resgatou a origem e concepção das visões distintas para permitir uma ampliação da visão de efetividade dos instrumentos participativos. Os estudos de caso desses instrumentos podem indicar se existe alguma diferença em termos de gestão pública e resultados de políticas públicas entre municípios que possuem uma rede de instituições participativas mais densa, duradoura, diversificada e deliberativa e municípios que não possuem tais características; e em que medida instituições participativas podem explicar a interferência na qualidade da gestão e de suas políticas.

Antes de passar à análise, no entanto, será retomado um dos focos principais do avanço do gerencialismo no setor público, defendido pela vertente gerencial ou pelo modelo de gestão estratégica seguindo os autores: a inserção do elemento “estratégia” na prática do setor público.

2.2. Estratégia no setor público

Uma concepção de estratégia voltada para o setor público tem como primordial em sua missão o atendimento do interesse público. Identificar o interesse público e garantir uma estratégia organizacional voltada para este fim é o desafio do setor.

Nas concepções mais centralizadoras de elaboração da estratégia, o líder da organização é responsável por concentrar a tomada de decisões na elaboração e implementação da estratégia organizacional. A teoria institucional representa uma alternativa a essa concepção, ao rejeitar a lógica racionalista que pressupõe que “o decisor pode ser guiado em suas escolhas apenas por seus próprios interesses, formados consciente e autonomamente, e por visão clara e objetiva das alternativas de ação que estão ao seu alcance, além de suas conseqüências” (CRUBELLATE, GRAVE e MENDES, 2004, p.42).

Nesse contexto surgem as primeiras soluções na área de uma estratégia participativa, que seja capaz de captar o conhecimento tácito de todos os membros da organização, desde os níveis hierárquicos mais altos aos setores de ponta, de execução. O desafio de inserir esses novos elementos na elaboração e implementação da estratégia cria novas situações, como a necessidade de conciliação entre direção técnica e superior na tomada de decisões e a incorporação das demandas e percepções dos demais membros, a necessidade de articulação permanente entre formulação e implementação de estratégia,

embora permita benefícios como a rápida e ampla incorporação de visão, missão e objetivos estratégicos em todo o corpo organizacional e a análise argumentativa das principais escolhas estratégicas.

A participação dos membros de uma organização na elaboração e implementação da estratégia permite adensar os processos de aprendizado defendidos pelas modernas teorias de estratégia. Esse processo de aprendizado é a principal característica daquilo que é conhecido como estratégia emergente.

[...] o conceito de estratégia emergente abre a porta para o aprendizado estratégico, porque reconhece a capacidade da organização para experimentar. Uma ação isolada pode ser empreendida, o feedback pode ser recebido e o processo pode prosseguir até a organização convergir sobre o padrão que passa a ser sua estratégia. E o “estrategista” também pode ser a coletividade. Várias pessoas podem interagir e assim desenvolver, mesmo inadvertidamente, um padrão que se torna uma estratégia. (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000, p.143).

Para Whittington (2006, p.30), a maior parte do conhecimento útil às organizações é tácita, não facilmente capturada por técnicos e bancos de dados, e esta reside nas mentes dos membros dos níveis mais baixos da mesma. O autor conclui que “o conhecimento é dinâmico de maneiras imprevisíveis – experiências e eventos sempre lhe acrescentam algo, independentemente dos esforços formais de pesquisa e desenvolvimento.” A estratégia emergente, portanto, surge a partir do momento em que a circulação de informações e os feedbacks gerados por processos interativos permitem criar novos padrões e alterar as estratégias para adaptação à realidade.

Borges (2007) identifica a inclusão desse tipo de recursos ao processo formal de planejamento estratégico como uma transformação da abordagem clássica top-down para uma estratégia parcialmente deliberada e parcialmente emergente, que recebe de alguns autores (MINTZBERG; QUINN, 2001), a nomenclatura de middle-up-down. De acordo com os níveis de detalhamento escolhidos, poderão ser definidos diferentes tipos de estratégias. Algumas organizações em seu planejamento pretendem permitir o surgimento de estratégias emergentes, deste modo, elas adotam uma estratégia guarda-chuva, onde a alta gestão define metas e limites, deixando as diferentes gerências funcionais livres para definirem de que forma pretende atingi-los.

Em organizações do setor público, a necessidade e os impactos da participação na elaboração e implementação da estratégia adquirem relevância especial, por estarem intrínsecos ao caráter democrático dessas organizações. Os desafios referem-se, principalmente, à forma de inserir o cidadão nesses processos de estratégia governamental, uma vez que, no âmbito estatal, o objetivo final é tomar decisões adequadas aos objetivos da população, com programas efetivos para sua realização. A lógica dos instrumentos de gerenciamento de estratégias para a administração privada pode, por vezes, sugerir caminhos diferentes, como a maximização do lucro e a visão de consumidor em relação ao destinatário das ações, o que se torna problemático para sua adequação ao setor público.

A justificativa para a necessidade de adoção de uma estratégia participativa de administração no setor público segue a mesma tendência da justificativa do setor privado: o aumento do nível de informações e otimização dos recursos do conhecimento na formulação e implementação da estratégia. Souza (1987,p.45) explicita três aspectos fundamentais da participação do cidadão no processo estratégico.

1 – supõe-se que o cidadão comum conheça a realidade em que vive e possa, portanto, contribuir de forma extremamente valiosa para o processo de tomada de decisões governamentais;

2 – tal conhecimento está diretamente relacionado com a localização física dos problemas: quanto mais próximo do sujeito, maior seu conhecimento sobre o objeto;

3 – se este não é um conhecimento suficiente para a resolução técnica dos aspectos considerados problemáticos – privilégio de setores da administração – é, entretanto, imprescindível para a eficácia da política pública.

Sendo assim, a escolha por uma via público-participativa da estratégia pública poderia significar uma grande visibilidade e adesão dos cidadãos à mesma, aumentando conseqüentemente o compromisso político estabelecido e o maior nível de cobrança e cooperação do povo na implementação dos projetos.

As inovações no campo da gestão pública contemporânea seguiram essa lógica defendendo elementos que favorecem a adoção de práticas gerencialistas aliadas às lógicas de controle social.

2.3. *Inovações na gestão pública*

Entre os principais caminhos de avanço da gestão pública contemporânea destaca-se a necessidade de embutir, na lógica das reformas da Administração Pública das últimas décadas, voltadas para controle por resultados e eficiência governamental, práticas de controle social que garantam uma tendência mais democrática aos modelos gerenciais adotados como solução para a crise burocrática do Estado. Na tentativa de indicar novos caminhos para a reforma chamada gerencial e garantir sua viabilidade, as propostas mais modernas costumam envolver, conforme Minogue (2000), a participação democrática, *accountability* e empoderamento, por um lado, e o papel do povo nas questões públicas, como cidadão, por outro.

Na mesma linha e rompendo com a visão anti-institucionalista, muito presente nas análises sobre participação e movimentos sociais das décadas de 70 e 80, Cohen e Arato (1992), importantes proponentes da retomada do conceito de participação no período, defendiam uma política da “influência, da inclusão e da reforma” como decorrência da relação entre as associações da sociedade civil e as organizações burocráticas. Tal política estaria assentada na ideia de que esta relação poderia gerar mudanças na organização do Estado, redundando em inovações institucionais que impulsionariam formas mais democráticas e igualitárias de convivência entre estes dois atores, transformando, assim, ambos. Ao apostarem nestas possibilidades, eles minimizam o impacto da complexidade administrativa sobre a ação dos atores da sociedade civil, ressaltando o potencial inovador de suas ações.

Mário Quirós (2000) verifica a nova tendência dos modelos gerenciais voltados para a responsabilização por resultados como meio para medir seu desempenho e exercer a prestação de contas dos responsáveis. Dessa forma, constitui-se um meio para resgatar e fortalecer o caráter democrático das instituições públicas e criar espaços para promover a participação social no controle e fiscalização dos governos. Nuria Grau (2004) também foca a sua análise no déficit de controle da sociedade sobre o Estado. As teses são de que a democratização da Administração Pública significa converter a cidadania em sujeito direto de controle. A democracia na Administração Pública é uma solução válida somente se não suprime a eficiência do desempenho governamental, devendo significar aumento da eficiência.

A ausência de um sistema partidário forte paralelo ao baixo desenvolvimento do Poder Legislativo, com características fragmentadas, é que favorece a centralidade do papel da governança participativa nas democracias contemporâneas. O cidadão participante

utiliza os espaços participativos para sinalizar demandas e preferências políticas aos governos, que por sua vez podem utilizar as informações na construção e implementação de políticas públicas. Alguns teóricos inseriram os elementos participativos na análise do ciclo de políticas públicas.

Grindle and Thomas (1991) propuseram um modelo diferente do tradicional modelo linear de políticas públicas, por considerarem que o processo de se colocar em prática as decisões e sustentá-las é cheio de dificuldades e riscos. A capacidade dos governos para consumir as mudanças desejadas é permeada por pressões porque a oposição pode vir de muitos setores e criar obstáculos aos esforços no decorrer do processo. Assim, eles também propõem um modelo interativo de execução, no qual o aspecto mais importante do processo e os resultados dos esforços de execução são variáveis. O modelo apresentado por eles indica que é possível prever resultados de escolhas na implementação de políticas e influenciá-los. Para tanto, é necessário compreender o entorno político e econômico e como as características da política afetarão esse entorno. A partir daí é possível traçar uma estratégia para dirigir a execução, considerando o conjunto de fatores que é possível alterar por meio das atividades dos responsáveis pela política.

Os atores sociais são capazes não somente de transformar questões em problemas para entrar na agenda, como por formular ou influenciar a formulação das soluções e alternativas, e até mesmo, onde há instrumentos deliberativos, decidir sobre a melhor alternativa a ser implantada de acordo com seus interesses.

Essa noção da interferência dos espaços públicos e da participação sobre a formação de agendas é tratada por Menicucci e Brasil (2006). Para elas, a transformação de um fenômeno qualquer em um problema é, assim, uma construção social de forma que a origem de uma demanda social e das necessidades que essa demanda expressa se situa na esfera pública, sendo incorporada na esfera política onde o fenômeno é transformado em um problema político.

Tal capacidade, seguindo Faria (2010a), pode ser afetada por eventos externos ao subsistema que independem da atuação das coalizões, tais como (1) as mudanças nas condições sócio-econômicas, que impactam a composição e os recursos das coalizões de cada subsistema político; (2) as mudanças na estrutura de governo, que alteram a composição e os recursos políticos dos atores estatais; e (3) as decisões políticas e os impactos de outros subsistemas, que afetam a composição e os recursos das coalizões de determinado subsistema; e/ou por mudanças em parâmetros relativamente estáveis

como os atributos básicos do problema, a distribuição básica dos recursos naturais, a estrutura sócio-cultural de valores fundamentais, a estrutura social e as regras constitucionais básicas. Deste modo, as mudanças na agenda de políticas públicas resultam de mudanças nos padrões de interação entre coalizões no interior de subsistemas de política, gerados, em maior medida, por eventos externos e, em menor, por mudanças em parâmetros relativamente estáveis.

É nesse contexto que Faria *et al* (2011) afirma que a prática deliberativa torna-se uma forma de interação importante na medida em que ela pode promover contextos de “descobertas públicas” por meio de um processo de troca de argumentos e de aprendizado social sobre como estruturar os problemas e as possibilidades públicas de resolvê-los. Na mesma linha, Mendonça e Maia (2008, p.125) destacam as interfaces que se estabelecem entre a vida cotidiana dos cidadãos ordinários e as instâncias decisórias formais, entendendo que é “por meio de trocas argumentativas cotidianas, voltadas para o entendimento mútuo, que as questões políticas tornam-se mais genéricas e são partilhadas coletivamente”.

Wampler (2010) considera que o impacto mais significativo desses espaços é que eles ajudam a criar e expandir diferentes tipos de comunidades, a saber: a comunidade de políticas públicas, a comunidade do associativismo e a comunidade política.

As comunidades de políticas públicas incluem líderes comunitários e ativistas da sociedade civil. Elas interligam as vozes presentes em uma arena de políticas públicas, que influenciam a seleção e implementação de políticas. Quando instituições participativas são introduzidas em nível local, a comunidade de políticas públicas se amplia para incluir dois novos atores: os líderes comunitários e os funcionários de médio escalão do governo.

Para os cidadãos, o líder da comunidade é o seu representante no Estado, trazendo suas demandas, questões e problemas a atenção dos gestores públicos. O segundo ator criado nesse processo é o funcionário de médio escalão do governo, nomeado para interagir com os líderes comunitários de forma constante. Esse funcionário do governo recebe as demandas dos líderes comunitários e, em seguida, retransmite as demandas horizontalmente (de um departamento para o outro), bem como verticalmente pelo governo (por exemplo, via secretários ou chefes de gabinete). Assim, a comunidade de políticas públicas

cria espaços institucionais formais por meio dos quais os líderes comunitários e funcionários de médio escalão do governo encontrem soluções para as políticas públicas. (Wampler, 2010, p.399)

O funcionário de médio escalão é responsável pela criação de um processo permanente e contínuo de diálogo entre as elites da política e esses líderes comunitários para a compreensão comum dos problemas. Os contatos se dão nas reuniões formais e geram confiança em ambas as partes. A ampliação da comunidade de políticas públicas, com inclusão de novos atores, e a troca de informações e interações criadas afetam diretamente o ciclo de construção e implementação de políticas públicas.

As comunidades associativas são as redes mais amplas, formadas por ativistas da sociedade civil e cidadãos. Os espaços participativos podem reforçá-las, de acordo com a frequência e intensidade do contato entre os líderes da comunidade. Os ativistas muitas vezes se beneficiam desses espaços, por meio da promoção de novas redes e de laços de solidariedade que permitem que as organizações da sociedade civil avancem em suas próprias agendas.

As comunidades políticas, por fim, formadas por militantes e funcionários de governo que se envolvem em campanhas, eleições, mobilizações e manifestações, são afetadas a todo o processo de construção e implementação de políticas públicas e, portanto, são inseridas no processo das instituições participativas. Para Wampler (2010, p.402), “os governos não são susceptíveis a basear suas decisões exclusivamente de acordo com o que ocorre nos processos de gestão participativa, mas esses processos oferecem excelentes oportunidades de recrutamento, bem como informações cruciais que permitem aos governos terem uma noção melhor do que está motivando a ação dos líderes da comunidade”.

O instrumento de conferência de políticas públicas, que será analisado, oferece a oportunidade de congrega estas diferentes comunidades em tipos de interação cujo objetivo é inserir itens importantes, sob a ótica dos participantes, na agenda governamental. Em um cenário de gerencialismo, com a proposta de aprofundar a utilização da ferramenta estratégia no setor público, as conferências podem oferecer os elementos necessários para formação de uma agenda democrática, que possibilite uma visão híbrida, no sentido proposto por Paula (2005), de gestão pública, com elementos gerenciais e participativos. A partir dessa concepção, o estudo será focado nas

experiências de conferência realizadas na cidade de Belo Horizonte às vésperas da adoção de um elemento gerencial forte na gestão pública.

Antes de passar a essa análise, no entanto, é necessário retomar os conceitos de participação e deliberação, esclarecendo quais fundamentos serão assumidos para análise desse instrumento.

3. Concepções participativas e deliberativas

3.1. O marco habermasiano

A relação entre democracia, bem comum e racionalidade foram substancialmente afetadas pelo trabalho teórico do alemão Jürgen Habermas, que abre novas possibilidades de rediscussão do modelo democrático. O trabalho de Habermas é complexo e envolve a produção de ideias em distintos momentos. Ele consegue, com suas discussões, chegar explicitamente à defesa de um modelo de esfera pública, enquanto espaço no qual indivíduos podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada. O espaço público, em sua definição, é espaço de formação de opiniões e vontades e da publicização destas (HABERMAS, 1992). Posteriormente, ele reconstrói suas próprias concepções a partir de seus revisores e comentaristas, estabelecendo novas discussões sobre direito e legitimidade, que chega até a um modelo de democracia procedimentalista, em confronto com os modelos liberal e republicano (HABERMAS, 1995; 1997; 2002).

No entanto, o pensamento habermasiano que interessa neste trabalho, e que permite o embasamento de parte das teorias de democracia participativa e especialmente deliberativa, é a teoria da ação comunicativa (HABERMAS, 1984). A partir deste trabalho, Habermas retoma a análise da existência de dois tipos de racionalidade: a sistêmica (instrumental) e a comunicativa.

Em primeiro lugar, é necessário estabelecer a ligação de seu trabalho com a ideia de sistema. Habermas considera que mercado e Estado são exemplos de sistemas, movidos por códigos como dinheiro ou poder. Ele retoma a ideia e a dimensão de “mundo da vida”, ligado à práxis social, que embasam as interações sociais e afeta a circulação de poder, seguindo o modelo de Bernhard Peters. Na contrapartida ofensiva do novo modelo de circulação do poder político, a categoria de esfera pública é redimensionada dentro deste novo modelo e assume um papel mais amplo e mais ativo junto aos processos formais mediados institucionalmente. Para Habermas, tal desencadeamento está amarrado a um processo de normatização, que se inicia pela formação da opinião e da vontade nas esferas públicas informais, acaba desaguando, pelo caminho procedimental, nas instâncias formais de deliberação e decisão. Este processo de "abertura" para a institucionalização está ancorado num amplo conceito de democracia procedimental e deliberativa. A ideia de racionalidade comunicativa está

diretamente ligada à possibilidade de resolução de problemas no sentido inverso dessa corrente, da periferia para o centro.

A racionalidade sistêmica está centrada na lógica do mercado e na existência de uma burocracia pública na esfera administrativa do Estado moderno, voltada para a lógica estratégico-competitiva e a coordenação das ações governamentais. A necessidade de sua existência nos Estados modernos pode limitar a autonomia dos indivíduos na tomada de decisões, o que é visto por Habermas como uma possibilidade de colonização das arenas públicas, que não deviam ser reguladas por essa lógica.

A idéia da racionalidade comunicativa, calcada na existência de uma práxis social, só pode ser experimentada a partir da formação e constituição de uma arena discursiva em espaços públicos. Essa racionalidade teria papel fundamental para a tomada de decisões públicas, uma vez que traz elementos novos (não alcançados pela racionalidade sistêmica) e fundamentais para as soluções complexas exigidas pela sociedade moderna.

Segundo o diagnóstico habermasiano, o fenômeno da burocratização (e conseqüente dominação da racionalidade sistêmica), “[...] se tornaria uma ameaça para a expansão da democracia na medida em que ele passasse a afetar as estruturas comunicativas da esfera pública. Enquanto a burocratização se limitar à esfera do Estado, ela não afeta irremediavelmente a democracia.” (AVRITZER, 1996, p.121) A compatibilização e os resultados de um debate discursivo no nível da esfera pública contribuiriam para maior efetividade do sistema político.

Os democratas deliberativos que seguiram essa lógica habermasiana apresentam uma teoria normativa da democracia, cujo cerne da legitimidade dos processos está ligado a procedimentos imparciais de deliberação, com a transição para o domínio das éticas discursivas, em que a argumentação nos processos deliberativos ampliados para as esferas públicas permite o confronto de ideias necessário à consideração dos diversos fatores, advindos da práxis social, e à busca do consenso nas decisões.

A idéia de Habermas, ao longo da teoria da ação comunicativa, inspirada no diálogo socrático, é de que a humanidade, que aspira chegar à maioria, desenvolve-se na história através do diálogo, da comunicação. Essa comunicação lingüística é a fonte de toda a possibilidade de racionalidade comunicativa, que ultrapassa a fronteira do saber instrumental, a razão sistêmica. O “mundo da vida”, da cultura e da linguagem, se apresenta da mesma forma para cientistas e leigos, políticos ou cidadãos comuns, gerando, entretanto, a pré-compreensão ou saber intuitivo distintos, implícitos na práxis

comunicativa do dia a dia, por meio da qual vivemos, agimos e falamos com os outros. O teste permanente de pretensões de validade é que permite a reconfiguração contínua do mundo e da ação do indivíduo.

Este ponto traz a inovação do pensamento habermasiano, embutindo uma nova dimensão da racionalidade. A racionalidade comunicativa tem um caráter processual, que acompanha o desenvolvimento da espécie humana, configurando-se como a intersubjetividade do possível entendimento no nível interpessoal e intrapsíquico entre sujeitos. Assim, além da razão centrada no sujeito, que para Habermas é relacionada à visão sistêmica e instrumental, haveria a razão centrada no processo comunicativo, que busca suas medidas em processos argumentativos que colocam em xeque as pretensões de validade postas.

Habermas constitui a teoria do “agir comunicativo” por meio do entendimento racional a ser estabelecido entre participantes de um processo de comunicação que se dá sempre através da linguagem, os quais podem estar voltados para a compreensão de fatos do mundo objetivo, de normas e de instituições sociais ou da própria noção de subjetividade. Esse processo busca alcançar consensos argumentativos. Esse consenso seria isento de coerções externas - porque tem que ser aceito pelos participantes da comunicação - e baseado na justificação racional. As pretensões de validade vão sendo atestadas, uma a uma, pelo aceite ou recusa, até que se chegue ao consenso racional.

A situação de fala ideal para a construção de consensos argumentativos deve seguir os quatro postulados, segundo Habermas (2002, p.58):

(a) ninguém que possa dar uma contribuição relevante pode ser excluído da participação; (b) a todos se dará a mesma chance de dar contribuições; (c) os participantes devem pensar aquilo que dizem; (d) a comunicação deve ser isenta de coações internas ou externas, de tal forma que os posicionamentos de “sim” e “não” ante reivindicações de validação criticáveis sejam motivados tão-somente pela força de convencimento das melhores razões.

A situação ideal de fala pressupõe uma vitória do melhor argumento no discurso público, marcando a distinção entre a possibilidade de aceitação racional e o consenso forçado ou manipulado. Segundo o próprio Habermas (2002, p.58), “com a práxis argumentativa instaura-se uma concorrência cooperativa por argumentos melhores, em que a orientação por um acordo mútuo vincula os participantes *a limine*.”

Habermas abre o caminho para uma concepção de democracia apoiada nos processos de interação comunicativa nos domínios societários, conformando espaço para a emergência de novos atores e para a construção de novas práticas, possibilitando a reconexão entre democracia e o bem comum. No quadro teórico habermasiano, no entanto, o papel dos atores sociais limita-se à formação de vontade informal e à possibilidade não-assegurada de influência nos domínios institucionais. Ou seja, neste quadro, Habermas não vislumbra os espaços de participação inscritos na esfera do Estado, ainda que, posteriormente, tenha revisto algumas de suas idéias e inovado em outros âmbitos, como na proposição de um modelo democrático procedimental (HABERMAS, 1995). O desafio principal que resta é transformar suas concepções em instrumentos participativos efetivos inseridos no processo de deliberação formal dos governos. Os pressupostos rigorosos da teoria habermasiana também foram ponderados e flexibilizados pelos principais autores contemporâneos da deliberação, como será tratado, o que permite uma melhor adequação na análise dos instrumentos participativos e deliberativos.

Antes de passar à análise concreta desses instrumentos, no entanto, é necessário inserir uma discussão importante sobre as convergências e divergências entre modelos de democracia participativa e modelos de democracia deliberativa, pois a diferenciação vai contribuir para a análise sequencial proposta neste trabalho.

3.2. Participação ou deliberação: convergências e divergências

As maiores críticas às concepções dos modelos democráticos predominantes até meados do século XX que deram embasamento às concepções deliberativas e participativas referem-se à negação do que ficou conhecido como “elitismo democrático”, cuja principal característica seria a redução da democracia a uma forma de governo na qual a sociedade não desempenha papel significativo, ou na qual não exista uma racionalidade societária, atingida por meio discursivo, que seria a busca maior do modelo. Assim, a principal crítica refere-se ao fato de que a noção de elitismo democrática reduz a democracia a um método de escolha de representantes para o governo. Para Santos e Avritzer (2002, p.44), “[...] essas concepções estão relacionadas à resposta dada a três questões: a da relação entre procedimento e forma; a do papel da burocracia na vida democrática; e a da inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala.” Uma importante vertente teórica que rompe com essa ideia, no entanto, ainda defende diretamente a participação democrática, embora amplie as discussões em torno da ideia

de influência dos cidadãos organizados no processo e retome o pluralismo americano dos anos 50. Entre os grandes expoentes dessa corrente está Dahl (1998), para quem o poder está diretamente ligado à capacidade de um grupo impor objetivos em face de alguma oposição, o que torna a barganha um recurso fundamental na constituição da vontade coletiva. Aqui, a poliarquia constitui uma forma de organização do sistema de governo, que leva em conta esta dinâmica dos diversos grupos no processo anterior às eleições. A justificação da representação está baseada na autorização, embora valorize a autonomia e a capacidade dos indivíduos para essa autorização. O fato de a população viver sob uma legislação de sua própria escolha facilita a possibilidade de desenvolvimento dos cidadãos como seres morais e sociais capazes de defender seus direitos e interesses.

Essa possibilidade de autonomia moral dos cidadãos é o que distancia a teoria pluralista dahlsiana do elitismo democrático e retoma pontos importantes das concepções participativas, ao considerar os cidadãos como qualificados para participar das decisões coletivas que afetem seus interesses. Enquanto os seguidores de Schumpeter acreditavam que a modernização da economia exigia a redução do número de participantes no jogo político, para Dahl (apud TENÓRIO, 1999, p.18) “[...] o crescimento e complexificação das economias capitalistas induz à participação da maioria no processo político e contribui para fortalecer mecanismos institucionais de busca da negociação e do consenso [...]”. No entanto, se essa autorização via representação facilita o exercício da democracia em escala ampliada, ela ainda deixa em aberto duas questões fundamentais: a redução da prestação de contas ao momento eleitoral e a existência de um espaço público que problematize a formação e a representação de múltiplas identidades.

Os democratas deliberativos apresentam uma teoria normativa da democracia com fontes múltiplas, bastante influenciadas pela obra de Habermas. A teoria habermasiana tem sua fundamentação em uma série de exigências consideradas por muitos teóricos como rígidas e utópicas: sinceridade, respeito ao argumento do outro, simetria de informações, possibilidade de mudança de preferências, dentre outros. Os deliberativistas que se seguiram, embora abrissem mão da rigidez dessas características em alguns momentos, fundamentam-se na teoria do discurso especialmente em relação ao seu foco principal: a defesa da existência de procedimentos que privilegiem um processo de argumentação, baseado em justificações públicas, buscando atingir um acordo em torno de determinadas decisões públicas.

Bohman (2009) abre mão da rigidez do consenso na deliberação, flexibilizando-o como cooperação entre indivíduos na tomada de decisão em processos deliberativos, que não necessariamente ocorrem face a face, como em Habermas. Para ele, o diálogo público tende a diminuir as razões não-públicas e aumentar a influência das razões entendíveis e compartilhadas pelos participantes. Os princípios do diálogo, no entanto, não incluem a unanimidade, imparcialidade e convergência, pressupostos da ação comunicativa habermasiana. Gutmann e Thompson (2004) consideram como característica essencial da deliberação a justificação pública. Os participantes de um processo público devem fornecer decisões justificáveis para lidar com discordâncias morais e todos têm condições de discussão e competência para atuar, doravante as diferenças de poder, embora reconheçam que essas diferenças (dinheiro e outros recursos) afetam as deliberações.

Cohen (2007) reforça a ideia de deliberação e considera que ela só existe quando impacta o poder e que os processos que costumam construir deliberações possuem variáveis como densidade associativa, cultura cívica, *background* participativo, regras e procedimentos estabelecidos. Dryzek (2007) e Thompson (2008) explicitam o caráter não falseável da democracia deliberativa, mas insistem que a teoria receberia muitas contribuições de estudos empíricos, com análises de dados mais sistêmicos de cada caso, buscando as variáveis mais interessantes para conclusões empíricas.

Dessa forma, as teorias deliberativas não só apontam os elementos e pressupostos fundamentais baseados no marco habermasiano, mas apontam adequações necessárias para uma maior possibilidade de aplicação nos casos empíricos. O grande cerne dessas teorias, que vai diferenciá-las dos modelos mais voltados para a participação, é a defesa de uma lógica discursiva que busca o consenso, ainda que como ideal.

A lógica da participação, segundo Papadoulos (2007) é mais agregativa, competitiva, mais ligada a uma reforma da democracia. A lógica da participação, no entanto, diferencia-se da deliberação porque, embora ligada à autonomia e presença dos indivíduos na cena política, está mais ligada à lógica da agregação de elementos do que do consenso. Os grupos se formam por identidades, dentro de uma lógica mais adversarial, e o espaço público agrega esses grupos em processos de tomadas de decisão. Esses grupos, no entanto, estão menos interessados em trocar argumentos e mudar preferências do que em defender ideias e posições, num jogo conflituoso que em alguns casos pode ser de soma zero, devido à diferença das preferências. Essa lógica adversarial é mais próxima do pluralismo dahlsiano, sobre grupos em disputa pela

atenção do Estado. O objetivo dos processos participativos seria estabilizar essas diferenças e estabelecer cooperação entre os grupos para a tomada de decisão pública.

Lavalle (2005), em trabalho importante dessa vertente, conclui que os indivíduos só saem de casa para participar quando tem forte interesse e essa ação coletiva de grupos é que produz conseqüências sobre a esfera pública em processos participativos. A partir de uma pesquisa empírica feita em São Paulo e em diálogo com a teoria da sociedade civil, ele indica que: os desenhos dos instrumentos de participação criam oportunidades de participação para segmentos historicamente excluídos e, por isso, favorece a reforma da democracia; atores de instituições e organizações mais estruturadas tem maior capacidade de inserção nos processos de participação; e os desenhos institucionais dos arranjos de participação determinam quais tipos de organizações conseguirão participar. Seguindo a linha da nova geração pluralista, McFarland (2007) enfatiza a ideia de interesses e uma visão mais economicista do pluralismo que se autodenomina pragmatista. Uma série de formas de comunicação não aceitas pela lógica habermasiana (porque ferem o princípio da não-coerção) são comuns no jogo da participação, como o lobby e a barganha.

Mansbridge (1995) busca conjugar esses dois padrões de ação, participativa e deliberativa. Segundo ela, a política é feita tanto de poder como persuasão, tanto de pressão quanto da deliberação. Enquanto o poder seria a preferência de A causando B a fazer algo que ele não faria pela pressão, a persuasão seria a preferência de A causando B a fazer algo que não faria pela razão e argumentação (suprimindo a lógica da ação comunicativa). As deliberações em que mais grupos de interesse se unem geram maior nível de informação e mudanças de opinião/preferências e nesse jogo o interesse privado pode vir a se tornar público. Uma série de outros autores, que aqui serão tratados na seção sobre críticas à deliberação, segue essa linha de pensamento, favorecendo a lógica adversarial nos processos democráticos.

Os elementos principais da breve distinção realizada entre a democracia participativa e a deliberativa serão importantes para analisar o instrumento das conferências a partir da análise seqüencial selecionada para este trabalho, porque vão permitir identificar diferentes dinâmicas nos procedimentos: ora voltadas para os elementos discursivos da deliberação, ora mais voltadas para a participação com lógica agregativa, ora inclusive com elementos representativos. As críticas a esses modelos também podem agregar a análise do instrumento, e por isso algumas foram indicadas na próxima seção.

3.3. Críticas à deliberação

A teoria da democracia deliberativa enfrenta uma série de questões levantadas por diversos autores nos últimos anos. Como o objetivo deste trabalho é suscitar caminhos para o estudo das conferências à luz dessas teorias, torna-se necessário indicar algumas correntes críticas, para permitir buscar respostas para as principais indagações no estudo deste instrumento da democracia. As críticas selecionadas estão ligadas ao possível caráter elitista desses instrumentos, através de autores que defendem visões mais inclusivas.

Young (2001) se preocupa em pensar o ativismo político como forma de engajamento da sociedade civil, com características externas ao processo deliberativo. As formas de atuação desses ativistas iriam além da perspectiva da racionalidade comunicativa, com ações mais efetivas e formas de comunicação mais concretas, como piquetes, protestos e manifestações. Para ela, esses grupos buscam a comunicação de suas ideias para um público amplo porque não alcançaram o espaço necessário para a troca de argumentos ou a deliberação. Assim, esse tipo de prática seria mais inclusiva que a prática deliberativa. Esta seria uma atividade mais voltada para as elites políticas, menos afetadas pelas condições de desigualdade estrutural e diferenças de renda, poder, escolaridade e informação. A solução para o enfrentamento desta importante questão levantada por Young nos estudos de conferências de políticas públicas vincula-se à possibilidade de investigar as regras e a prática dos atores no interior das conferências de políticas públicas.

Análises como a de Pires e Vaz (2010) encaram este desafio de investigar se existe alguma diferença em termos de gestão pública e resultados de políticas públicas entre municípios que possuem uma rede de instituições participativas mais densa, duradoura, diversificada e deliberativa e municípios que não possuem tais características e em que medida instituições participativas e deliberativas explicam a variação entre municípios no que tange a qualidade da gestão e de suas políticas. O conjunto das análises sugere um padrão relativamente consistente e uma possível associação positiva entre níveis de institucionalização da participação nos municípios e seus desempenho em termos da gestão e provisão de políticas públicas. No entanto a conclusão dos autores não diz sobre a deficiência interna destes instrumentos, o que pode reforçar o potencial da crítica de Young.

Tucker (2008) também aprofunda a discussão sobre os limites da teoria deliberativa a partir de uma tendência oligárquica dos ambientes de participação. Ele alerta sobre a

possibilidade de mudar preferências de uma maioria a partir do poder de manipulação dos instrumentos de participação por minorias. Para ele, a busca pelo consenso habermasiano e a existência de uma esfera pública soberana geraria a necessidade de uma homogeneidade que tende a ser controlada. O alcance do consenso passaria por uma homogeneização de valores cuja sistemática pode ser oligárquica.

Muitos autores chamam atenção para a possível criação de novas representações, no lugar da ampliação da participação democrática. Isso poderia ser evidenciado a partir da monopolização dos espaços participativos (conselhos, por exemplo), por representações formais de classes sociais ou movimentos, criando novas estruturas hierárquicas e novas dependências de representação. Na visão de alguns céticos da participação, “[...] somente teriam acesso à participação os grupos sociais que dispõem de maiores recursos econômicos e de poder, os ‘excluídos’ continuariam à margem desses processos participativos.” (CÔRTEZ, 2005, p.14) Isso criaria um obstáculo à possibilidade da existência de processos deliberativos equânimes. Pinto (2004) também ressalta a idéia de que o reconhecimento de alguns grupos sociais como espaços legítimos do discurso político pode levar a situações contraditórias e perversas.

De um lado, o grupo pode tornar-se um gueto e, por conseguinte, seus membros apenas terem voz a partir das demandas associadas à sua identidade; de outro, pode acontecer uma espécie de reserva de mercado para o grupo, que passa a se reproduzir, não por suas condições estruturalmente desiguais, mas pelo próprio espaço conquistado. (Pinto, 2004, p.104)

Outra crítica à esses instrumentos parte da análise de Vita (2004). Para o autor, a democracia deliberativa representa uma visão rousseuniana-habermasiana idealizada, cujo resultado é uma possibilidade de deliberação que só ocorre em um nível ideal em que os participantes têm as mesmas condições de informação e os mesmos recursos de conhecimento para a discussão argumentativa. O desafio da democracia, mais que ampliar a participação em deliberações públicas, seria criar igualdade de oportunidades políticas.

Para Vita (2004, p.123), os processos deliberativos perdem legitimidade pela presença de significativas desigualdades de recursos políticos, incluindo as desigualdades de recursos cognitivos e de capacidade argumentativa, entre os participantes.

Níveis elevados de pobreza e desigualdade e uma excessiva concentração da riqueza e da propriedade degradam o valor que as

liberdades políticas têm para os mais desfavorecidos e permitem que os mais favorecidos, porque são mais capazes de tirar proveito e direitos de oportunidades institucionais que em princípio são iguais para todos, exerçam um peso desproporcional sobre os termos da discussão pública e sobre as decisões políticas.

Os obstáculos então se referem à concentração de dois recursos políticos cruciais: preferências intensas e dinheiro. As elites, minorias possuidoras de recursos políticos e econômicos, que possuíssem preferências intensas sobre determinadas políticas públicas, arcaíam com todos os custos de publicização das alternativas que melhor lhes atendessem. O resultado poderia ser o êxito no convencimento de cidadãos insuficientemente informados de suas próprias preferências.

Retomando a crítica central de Schumpeter, sobre o déficit motivacional e cognitivo dos cidadãos para lidar com questões públicas complexas, Vita considera ainda que poucos cidadãos participariam de práticas deliberativas que tenham decisões de política pública por objeto. A opção por priorizar esse tipo de espaço, portanto, atribuiria preeminência às preferências daqueles que valorizam a vida do *homo politicus* em detrimento das preferências daqueles que valorizam outras formas de vida. Além disso, ressalta que os motivados seriam “[...] aqueles que têm preferências intensas sobre determinadas áreas da política pública – e que muitas vezes pressionam por alternativas que pouca relação tem com uma noção reconhecível de bem público [...]” (VITA, 2004, p.116).

Nesse sentido, volta-se à defesa da representação, conforme Ugarte (2004, p.95) que considera que “ainda que o princípio majoritário não seja sinônimo de democracia [...] é o melhor instrumento para maximizar o princípio de autonomia em sociedades nas quais a representação é inevitável e a unanimidade impossível”.

Os democratas agonísticos, em uma nova corrente crítica à deliberação, indicam como um dos seus principais limites sua distância das relações de poder na sociedade. Mouffe (2000), dentre eles, é cética em relação à possibilidade de consenso na esfera pública. Para eles, a pluralidade de valores da sociedade gera diferentes interesses sem possibilidade de consenso dos mesmos, seguindo na linha de uma nova onda do pluralismo democrático. O indivíduo político seria aquele que identifica que é oprimido por uma visão hegemônica e age subjetivamente para reconhecer o grupo que está ao seu lado (nós) e o grupo hegemônico que detém o poder sobre a questão que o oprime (eles) e superar essa barreira, a fim de construir um novo jogo político em que a sua posição seja dominante, dotando o grupo dos “eles” da nova posição de oprimidos.

Nesse sentido, não haveria qualquer consenso que não fosse hegemônico e que não mantivesse um grupo excluído da decisão tomada. A solução para essa relação entre poder e democracia deveria buscar a ressignificação de formas de poder mais compatíveis com os valores democráticos, como igualdade e liberdade, reconhecendo, no entanto, o limite de qualquer decisão pública.

A crítica mais ontológica de Mouffe sugere uma sobreposição do conflito em relação ao consenso e essa é uma pergunta relevante para esse estudo das conferências de políticas públicas. Elas representam apenas momento de acirramento de conflitos sobre questões públicas relevantes em que uma opção vence sobre as demais a partir da formação de preferências e maiorias, ou ela é um processo de argumentação que favorece a formação de consenso em torno dessas questões, mais apta para inclusão que exclusão de considerações dos participantes? Uma série de autores contribuiu para a ponderação dessa lógica dual entre conflito e consenso na democracia, a partir da análise crítica dos pressupostos e conseqüências de desenhos deliberativos e chegaram a propor alternativas para atingir algum “consenso” em torno desse “conflito” entre consenso e conflito na teoria democrática. A próxima seção apresenta algumas dessas contribuições e tenta indicar um caminho, dentre elas, para a análise das conferências de políticas públicas.

3.4. Conflito ou consenso? Caminhos na teoria democrática contemporânea

Grande parte da discussão atual sobre os efeitos e a possibilidade de análise empírica da vertente deliberativa para a democracia passam por uma discussão de fundo, mais ontológica, sobre a preponderância do conflito ou do consenso nos processos de tomada de decisão públicos. Enquanto a teoria do discurso habermasiana está mais ligada à lógica da busca do consenso na esfera pública, com o pressuposto de sua preponderância sobre as relações de poder, os críticos indicam a importância dessas relações e sua predominância como entrave à tomada de decisões no formato deliberativo ideal. Alguns autores sugeriram caminhos para reconciliar essas vertentes, ora abrindo mão de alguns dos rígidos pressupostos habermasianos, ora considerando o conflito como uma das motivações para a racionalidade que visa o consenso.

Mansbridge *et al* (2010) reúne uma série de argumentos para flexibilizar a deliberação clássica a partir da inclusão de mais tipos de comunicação, baseados em discursos formais e informais e falas cotidianas entre cidadãos comuns, incluindo a razão, a emoção, a barganha e o voto entre esses tipos. A intenção desses tipos de comunicação

é clarear o conflito para estruturar as possibilidades de negociação, cooperação e acordos. O conceito expandido proposto por esses diversos autores, entre eles tradicionais defensores da deliberação habermasiana, busca a justificação pública como elemento essencial. É possível admitir acordos sobre estruturação do conflito e agregação de preferências, desde que justificados publicamente. A deliberação, para eles, pode incluir auto-interesse e negociações desse, por meio de cooperação (mais próxima da deliberação) e outras formas de convergências, como acordos e negociação integrativa.

Hendriks (2006), na tentativa de compatibilizar diferentes formas de ação em diversos espaços, insere a noção de sistema deliberativo, separando em dois padrões: micro-deliberativos e macro-deliberativos. Os primeiros discutem quem deve deliberar sem entrar na questão da sociedade civil, focando nos fóruns estruturados, muitas vezes ligados ao Estado. Os segundos focam na questão discursiva e na diversidade de espaços deliberativos na esfera pública. Essa visão mais sistêmica admitiria diferentes formas de comunicação, que vão do conflito, negociação, barganha e contestação ao consenso, num fluxo voltado à integração entre os sistemas micro-deliberativos e os macro-deliberativos. A deliberação poderia ocorrer em vários espaços públicos, incluindo parlamentos, partidos, fóruns, igrejas, conformando um sistema que envolve um conjunto de arenas através das quais tipos particulares de atividades ocorrem como, por exemplo, as práticas comunicativas que promovem a reflexão crítica e política. Os espaços, micro ou macro, ao entrarem em contato, encorajam a troca de ideias entre atores de distintas perspectivas, conectando o discurso público mais amplo com conversações e decisões das elites políticas.

Goodin (2008) apresenta um modelo de análise por estágios, em que o princípio da boa prática deliberativa principal é a veracidade, e os demais preceitos derivam da prática e do fato de ela ser um jogo multivariado. Ele aplica seu modelo ao caso da democracia representativa para o Parlamento americano, dividido em quatro fases e apresentando virtudes deliberativas em cada uma dessas fases. A 1ª fase é a convenção do partido para formular um programa, fase na qual ocorre algum tipo de deliberação entre iguais, com menor nível de conflito. A 2ª fase é o espaço para apresentação dos argumentos e dos planos, na qual há uma forte busca por justificação racional, com disputas de argumentos e tentativas claras de refutar e eliminar os argumentos do outro, onde a mudança de preferências ainda não é foco, mas sim a disputa de valores. Na 3ª fase, a da concorrência e votação eleitoral, em si, há um potencial de participação mais forte,

embora o nível de veracidade dos argumentos possa cair em função da maquiagem dos argumentos para ganhar as eleições. Por fim, a 4ª fase, de negociação das decisões a partir do cenário pós-eleitoral, indica a necessidade de novos tipos de comunicação que superam a lógica do melhor argumento, incluindo a negociação e a barganha. A virtude, nessa última fase, poderia ser o respeito mútuo, mas os acordos sobrepõem o consenso. O modelo de Goodin, com forte caráter representativo, permite vislumbrar uma possibilidade de vários momentos deliberativos, com diferenças de virtudes, mas mais aplicável à empiria da democracia atual.

Faria (2010a), sintetiza os principais elementos das defesas dos autores, que ela classifica como modelos de deliberação, no quadro abaixo.

Quadro 1: Modelos de Deliberação

Modelos	Características	Objetivos da deliberação	Meios
Modelo integrado de deliberação C. Hendrix (2006)	Múltiplas esferas discursivas, que podem ser formais, informais ou mistas.	Promover reflexão crítica e política	Formas de comunicação variadas indo desde o questionamento, a contestação, a negociação até o consenso.
Sistema deliberativo J. Mansbridge (1999; 2007)	Consiste em discursos formais, bem como falas informais e cotidianas entre atores comuns e políticos.	Clarear o conflito e tentar conformá-lo, e não mais a busca do consenso em torno do bem-comum.	Deliberação via razão, emoção e outras formas de comunicação tais com a barganha.
Sistema seqüenciado de momentos deliberativos R. Goodin (2005; 2008)	Esferas diferentes com discursos diferentes	Compromisso mutuamente aceitável entre as partes, embora nunca o consenso racionalmente motivado.	As partes buscarão negociar e barganhar interesses e não somente razões.

Fonte: Faria, 2010.

Para a autora, os três modelos apresentados buscam, com maior ou menor intensidade, vincular tipos distintos de comunicação e discursos em esferas diferentes que conformarão os sistemas propostos. Formas de comunicação mais próximas ao tipo participativo, como a contestação, a demonstração e a negociação devem ser conectadas com formas mais consensuais de solução de conflitos próprias às arenas mais

deliberativas. O pressuposto por trás deste esforço analítico consiste no reconhecimento de que um sistema integrado de deliberação só poderá existir se conviver com padrões de ação e de comunicação diferentes em espaços que sejam mais propícios para um ou outro tipo de ação.

Na mesma linha segue a proposição de sequência deliberativa, desenvolvida por Bachtiger *et al* (2009). Para eles, a deliberação é uma teoria em evolução, de médio alcance, e a forma de integrar padrões normativos com achados empíricos seria o raciocínio seqüencial da deliberação. Essa percepção do giro deliberativo no interior da teoria democrática pode seguir a lógica da teoria do discurso habermasiana ou os modelos que foram desenvolvidos a partir dela. Enquanto a primeira lógica necessita de um processo de justificação moral para atingir o consenso com os pressupostos da sinceridade, veracidade e reflexões sobre o conteúdo objetivo, subjetivo e social do mundo, os outros modelos também consideram que a deliberação envolve formas mais flexíveis do discurso, com foco nas instituições e resultados deliberativos. Para preencher o *gap* entre compromisso e discurso, há que se olhar o processo da negociação, em suas diversas fases, e analisar o que ele mobiliza e se ele se aproxima dos pressupostos deliberativos.

Propomos uma abordagem seqüencial em que debates e processos de comunicação são divididos em seqüências menores. Esta abordagem tem perspectiva de integrar diferentes formas de comunicação e, ao mesmo tempo, relaxar a ideia de que cada momento do processo comunicativo deve incorporar totalmente discurso racional, mas sim, formas alternativas de comunicação que podem estimular a racionalidade reflexiva e os resultados desejados. Caso existam elementos do discurso racional em pelo menos uma seqüência isso pode qualificar como "suficientemente boa" a deliberação. (Bachtiger et al, 2009, p.4)

O acordo substituiria o consenso, mas com critérios mais rígidos ligados ao processo deliberativo. Outras formas de comunicação podem compor esse processo, mas os pressupostos da sinceridade, veracidade e não-coerção devem manter-se como condições reguladoras. A abordagem integradora é proposta através de uma seqüência fracionada em seqüências menores mais dirigidas em que alternativas de comunicação ocorreriam no início para diminuir desigualdades e promover a capacidade deliberativa dos processos.

A investigação sequencial deveria verificar se algum dos momentos sequenciais cumpriu objetivos relevantes da deliberação, a saber: difusão de informações relevantes, perspectivas ou argumentos implícitos que seriam perdidos; nivelamento de oportunidades entre os participantes, evitando que participantes sejam prejudicados em comunicar as suas necessidades, desejos, interesses ou perspectivas; capacidade deliberativa para engendrar confiança, inclusão, respeito, ou outras formas eficazes de deliberação.

A análise por sequência deliberativa, tal qual sugerida por Bachtiger *et al* (2009), em conjunto com as concepções de sistema deliberativo integrado dos demais autores apresentados, é que será proposta como modelo para a análise das conferências de políticas públicas e suas relações com outros instrumentos da gestão pública municipal, a partir das dinâmicas deliberativas, participativas ou representativas no instrumento e no seu relacionamento com os demais instrumentos, num processo sequencial cujo principal objetivo é interferir sobre políticas públicas para os grupos populacionais específicos. A escolha desse modelo é uma tentativa de encontrar respostas para as críticas supracitadas e a interação entre conflito e consenso, considerando o primeiro como um filtro da razão que pode criar a possibilidade de interferência da sociedade nas decisões públicas. No primeiro momento será analisado o desenho das conferências (pré-conferências, conferências municipais, votação de delegados e conselheiros, caderno de propostas).

A interação dessa análise com a possibilidade de interferência na gestão pública municipal, refutando a incompatibilidade entre os distintos modelos de gestão será exposta a seguir, por meio de outra sequência entre o instrumento conferências e os demais instrumentos propostos (conselhos de direitos, coordenadorias municipais e planejamento estratégico). Essa segunda sequência a ser analisada está ainda ligada a uma ampla discussão sobre a efetividade dos instrumentos participativos e deliberativos e por isso, antes de seguir à análise, cumpre inserir uma discussão importante indicada por diversos autores nesse sentido: a ideia de empoderamento dos participantes desse tipo de instrumentos.

3.5. Empoderamento dos participantes

O empoderamento dos participantes em instrumentos deliberativos e participativos é uma das principais questões relacionadas às propostas de efetividade dos mesmos e à sua capacidade de reformar a gestão pública.

Fung (2004b) classifica as deliberações voltadas para a questão do empoderamento como *Empowered Participatory Governance* (EPG), ou “governança participativa empoderada”, que estão diretamente ligadas à capacidade das pessoas comuns para tomar decisões por meio de deliberações fundamentadas e o seu poder para vincular o processo de tomada de decisões governamentais às suas discussões. Para ele, o sucesso depende do caráter da participação efetiva. A geração de decisões justas e eficazes pressupõe o envolvimento e colaboração dos cidadãos comuns e da burocracia no nível de atendimento mais direto ou dos funcionários do nível de rua¹, o que pode contribuir com as possíveis soluções às críticas aos deliberacionistas.

Fung trabalha com a ideia de um projeto de autonomia responsiva dos cidadãos participantes do processo de deliberação. Internamente, os cidadãos devem ser convidados a deliberar com os funcionários do nível de rua, em fóruns ou reuniões, sobre como o poder público deve tomar decisões e como os recursos devem ser implantados. Externamente, estas deliberações do grupo, ações subseqüentes, e os resultados delas devem ser devidamente documentados e disponíveis para o público em geral. Estas duas disposições criam rotas de prestação de contas de baixo para cima - através da participação do cidadão local - e de fora para dentro - através da transparência pública - para ajudar a garantir que os funcionários do nível de rua utilizem os critérios deliberados para avançar fins públicos.

Essa seria uma forma de colocar a democracia em funcionamento viável diante das complexidades da administração moderna, exigindo uma reinvenção das instituições que constituem a deliberação e o engajamento. Os instrumentos devem prever, portanto, não apenas a participação e formulação conjunta de meios e fins, mas devem criar caminhos para que os participantes tenham suas expectativas e propostas afetando a implantação das políticas e a tomada de decisão.

A justiça das deliberações, em meio à série de conflitos e desigualdades de poder entre os participantes é enfrentada com a autonomia responsiva, através da construção de mecanismos em que o engajamento cívico é acima de tudo um método prático de satisfazer as necessidades urgentes dos cidadãos que enfrentam tais desafios. Quando a participação e a deliberação justa são recompensadas com o poder de melhorar a qualidade das ações públicas mais próximas dos cidadãos, as pessoas contribuem para a

¹ A expressão “funcionários de nível de rua” se refere à tradução da expressão inglesa *street-level bureaucracy*, que ficou consagrada na literatura de gestão pública para indicar os servidores públicos que são diretamente responsáveis pela execução das políticas públicas, em contato mais próximo com os usuários dessas políticas.

resolução de problemas e processos de governança, apesar dos obstáculos da pobreza e conflito social.

O objeto de deliberação afeta o caráter normativo desses processos e, portanto, seus resultados eventuais. Para tanto, Fung estabelece três princípios gerais que são fundamentais para tais experimentos: (1) foco em problemas específicos, tangíveis, (2) envolvimento de pessoas comuns afetadas por estes problemas e funcionários próximos para eles, e (3) o desenvolvimento deliberativo de soluções para esses problemas. Nesse sentido, ele indica a importância de incluir a análise da capacidade de empoderamento dos participantes de instrumentos deliberativos para o estudo dessas experiências.

Os estudantes de participação e deliberação devem alargar o seu âmbito de investigação temporalmente para incluir não apenas os momentos quentes de tomada de decisões, mas também as fases administrativas de implementação, revisão e avaliação da ação pública. A maioria das análises de democracia participativa e deliberação são ligadas ao enfrentamento direto que se concentra nos momentos de decisão inicial. (...) Eles oferecem oportunidades significativas para a continuidade da participação popular nas fases posteriores de governança local. (...) Mais geralmente, a qualidade da interação em períodos posteriores frequentemente afeta o sucesso de futuras versões deliberativas de tomada de decisão. Neste ciclo de ação pragmática, os participantes transformam-se no curso da tomada de decisão, implementação e reflexão, ganhando habilidades de deliberação e de conhecimento substantivo, observando a confiabilidade de outras partes, e, talvez, adotando concepções mais amplas de interesse próprio. Como essas transformações fazem uma deliberação justa, mais ou menos provável em encontros sucessivos, as análises de deliberação são incompletas, a menos que incluam ciclos completos de decisão pública, ação e reflexão.

(Fung, 2004b, p.232 – tradução minha)

Dessa forma, a análise busca investigar o ciclo de decisões políticas locais, seguindo justamente a lógica sequencial e complementar entre instrumentos de gestão e de participação e deliberação, sugeridas por este estudo, a fim de verificar a capacidade de empoderamento dos participantes das conferências, no caso em análise.

A aposta é de que essas experiências possam convocar e capacitar os indivíduos, próximo aos pontos de ação pública, que possuem profundo conhecimento sobre situações relevantes. Em contextos complexos, estes indivíduos, sejam eles cidadãos ou funcionários do nível da rua, também podem saber a forma de melhorar a situação. Por fim, o processo deliberativo que regula esses grupos "de tomada de decisão é suscetível de gerar soluções superiores em relação aos procedimentos de agregação hierárquica ou menos reflexivos (como o voto), pois todos os participantes têm a oportunidade de oferecer informações úteis e considerar soluções alternativas mais profundamente". Além disso, a participação e deliberação podem aumentar o compromisso dos participantes para implementar as decisões que são mais legítimas do que as impostas externamente. Essas experiências encurtam ainda o ciclo de feedback - a distância e o tempo entre as decisões, ação, efeito, observação, e reconsideração - na ação pública e criam um estilo ágil da atividade coletiva que pode reconhecer e responder aos grupos de componentes errados, cada um operando com autonomia substancial, mas não de forma isolada.

Faria e Ribeiro (2010) elencam as variáveis institucionais relevantes para mensuração da efetividade dos instrumentos participativos, a saber: desenho institucional; contextuais (associativismo civil, situação financeira e administrativa dos lugares que abrigam tais instituições e natureza da política pública); e política.

A variável desenho institucional é essencial para a promoção da efetividade, equidade ou extensão da participação nos instrumentos. Ela oferece os parâmetros, regras e procedimentos da atuação dos participantes. Elas chamam atenção para aspectos como quem participa, como são recrutados, que temas discutem e decidem, quando o fazem e com que recorrência.

As variáveis contextuais são elencadas para trazer aspectos que vão além da engenharia institucional, como as condições financeiras e administrativas do local onde as instituições são instaladas, a própria natureza das políticas públicas vinculadas a essas instituições e o associativismo civil. A presença deste último indicaria uma comunidade com maior habilidade cívica que favorece a pressão e o monitoramento dos governos. Dessa forma, para elas, é possível esperar que ambientes sociais com maior propensão associativa tendam a tornar as instituições participativas mais *accountable*, uma vez que elas não só contarão com mais participação mas, também, poderão ser mais capazes de assumir responsabilidades e cobrar dos representantes do governo que também o façam.

Por fim, a variável política indica que o sucesso das instituições participativas depende de um tipo específico de interação entre sociedade civil e sociedade política. A disposição não basta, dependendo ainda de propriedades culturais e políticas como determinantes. A coincidência entre o projeto político dos representantes democráticos e da sociedade civil é fundamental na promoção desses instrumentos.

O empoderamento e a efetividade dos instrumentos de participação e deliberação devem indicar sua contribuição prática à gestão pública, como uma solução possível para a complexidade da tomada de decisão nesse setor. Os elementos trabalhados pelos autores desta seção devem servir para refletir sobre a efetividade das conferências de políticas públicas frente às estratégias e políticas municipais, no caso de Belo Horizonte, indicando uma sequência positiva desse instrumento com os demais instrumentos de gestão que serão analisados nesse trabalho.

4. Capacidade deliberativa e seus reflexos para a gestão pública

A ideia de uma sequência deliberativa integrada, tal qual proposta na seção anterior, e que será aqui utilizada, deverá prever dois tipos possíveis de momentos sequenciais. O primeiro refere-se à dinâmica interna do instrumento, por meio da verificação dos pontos de ligação direta entre o desenho das conferências, as regras e seus procedimentos internos. O empoderamento dos participantes e a efetividade do instrumento serão analisados a partir de outra possível sequência: a ligação deste instrumento com os conselhos de direitos, as coordenadorias municipais, e a elaboração de uma agenda pública a partir do planejamento estratégico da prefeitura municipal, verificando as possíveis interferências do instrumento analisado nesses demais instrumentos.

Pressupostos como sinceridade, inexistência de coerção, igualdade nas condições de fala, dentre outros, não podem ser depreendidos da análise aqui realizada. Assim sugere-se trabalhar o conceito de deliberação mais estendido, envolvendo a possibilidade de incluir desde debates até negociações por outras formas de comunicação. Os elementos teóricos trabalhados nas seções anteriores serão utilizados para a análise descritiva das sequências propostas.

Não obstante, a discussão que mais interessa a este trabalho é a capacidade do instrumento afetar o ciclo de políticas públicas, seja deliberando diretamente sobre questões afetas às políticas, seja interferindo sobre o processo de construção da agenda governamental, seguindo as tendências levantadas no capítulo sobre gestão pública, a partir da análise de sua complementaridade com os demais instrumentos.

A hipótese é de que a análise pode indicar a possibilidade de utilização de instrumentos tipicamente deliberativos ou participativos em modelos gerenciais de gestão pública, como o recentemente adotado pela prefeitura de Belo Horizonte, caso selecionado para o estudo. Os potenciais dos instrumentos para a gestão pública, participativa, deliberativa e estratégica é que serão observados nas conclusões do trabalho.

Os efeitos da adoção de instrumentos participativos nos processos decisórios governamentais esperados pelos teóricos relacionam-se, principalmente, à legitimidade e razoabilidade das decisões públicas; sustentabilidade da ação pública e maior envolvimento dos cidadãos; aumento da eficácia e eficiência na implementação das políticas públicas; aprimoramento da concepção dos programas e projetos públicos; aumento do capital social e fortalecimento da sociedade civil, com conseqüente

descaracterização do Estado como um ator monolítico; adensamento da accountability pública e da justiça social; articulação entre burocracia governamental e os interesses de trabalhadores, usuários e beneficiários de políticas públicas; transparência na deliberação e visibilidade das ações; possibilidade de acesso às informações governamentais; compreensão do funcionamento da máquina administrativa pública; apropriação de interesses tradicionalmente excluídos do processo de decisão nos países com alta desigualdade social; menor apropriação privada dos recursos estatais; entre outros.

Todas essas possíveis conseqüências da adoção de instrumentos participativos são fundamentais para a construção de uma estratégia pública que atenda aos interesses dos cidadãos. Grande parte delas tem um impacto direto sobre falhas passíveis de surgirem nos processos de gerenciamento de estratégia no setor público.

Esta nova forma de tomada de decisão pública seria mais eficaz e promoveria maior governança especialmente por permitir o estabelecimento de critérios de razoabilidade às discussões públicas, seguindo o conceito de razoabilidade utilizado por Fung (2004a).

A boa deliberação deve ser racional no sentido instrumental de que os indivíduos promovam seus próprios fins individuais e coletivos por meio da discussão, da livre associação, do levantamento de informação, do planejamento e da resolução de problemas. Deve também ser razoável no sentido de que os participantes respeitem as reivindicações dos outros e refreiem a busca de seu próprio auto-interesse em acordo com as normas de justificação. A razoabilidade deve requerer dos participantes que se contenham quando outros oferecerem argumentos convincentes baseados nos interesses comuns do grupo ou normas comumente aceitas como as de respeito, reciprocidade e equidade. A razoabilidade pode, por exemplo, requerer de alguém que retire seu apoio de uma proposta que melhor promoveria seu próprio auto-interesse, porque outras são mais necessárias. A boa deliberação é também igual e inclusiva. Os participantes devem ser aproximadamente iguais em suas oportunidades e capacidades de propor idéias e fazer reivindicações. Quando eles forem altamente desiguais, um discurso voltado principalmente para a formação da vontade pode ser um precursor necessário a uma deliberação mais completa. (FUNG, 2004a, p.184).

Brasil (2007) insere ainda o impacto positivo dessa aceitação dos planos governamentais na sustentabilidade, solidez e continuidade dos mesmos. Isso seria a resposta para dois problemas fundamentais da administração pública na atualidade: a instabilidade dos planos frente à mobilidade política dos governos e o baixo envolvimento dos cidadãos nesses planos. A lógica desses instrumentos traz efeitos diretos no que se refere à *accountability*.

Através da deliberação pública organizada, os cidadãos podem examinar coletivamente as ações e políticas dos representantes, avaliar o alinhamento deste comportamento do Estado com suas próprias aspirações e valores e tentar colocar os dois em conformidade. Por exemplo, o público geralmente tem um interesse na integridade que se distancia das práticas corruptas encontradas nos governos de muitos países em desenvolvimento e em alguns desenvolvidos. [...] Essa função é especialmente importante, e é provável que seja exercida, onde a lacuna entre o interesse público e a ação estatal é ampla. (FUNG, 2004a, p.187)

A *accountability* é defendida, na democracia atual, como uma das principais formas de combate às práticas de corrupção e ineficiência governamental. A circulação de informações entre cidadãos, administradores e políticos pretende ainda reforçar a eficácia da ação pública, nos moldes defendidos pelas mais modernas teorias de estratégia, que conferem caráter fundamental ao aprendizado nos processos de elaboração estratégica. Esse processo de aprendizado, conforme exposto especialmente na abordagem processualista de estratégia, é a principal característica daquilo que é conhecido como estratégia emergente.

A estratégia emergente, portanto, surge a partir do momento em que a circulação e informações e os feedbacks gerados por processos interativos permitem criar novos padrões alterar as estratégias para adaptação à realidade.

Essa “estratégia da participação” corresponde à prática comum recente e inovadora na gestão estratégica da administração privada, que considera o conhecimento como o recurso mais valioso para a organização. Whittington (2006, p.30) conclui que “o conhecimento é dinâmico de maneiras imprevisíveis – experiências e eventos sempre lhe acrescentam algo, independentemente dos esforços formais de pesquisa e desenvolvimento.”

A verificação da compatibilidade do instrumento conferências de políticas públicas no município de Belo Horizonte com a recente adoção de instrumentos de planejamento estratégico na gestão pública é o foco principal deste trabalho. A análise pode sugerir uma relação direta entre esses instrumentos ou, ao menos, indicar o potencial dessa ligação para uma discussão de modelos de gestão pública que superem a separação entre concepções estratégicas de concepções mais democráticas desse setor. Por fim, antes de passar a análise concreta do instrumento, considera-se adequado contextualizar as práticas participativas e deliberativas na experiência democrática brasileira recente, uma vez que a experiência a ser analisada está inserida nesse cenário.

5. Experiências participativas na democracia brasileira recente

A história brasileira é marcada pelo autoritarismo, com um Estado forte e reduzido grau de institucionalização da democracia, marcada ainda pela existência de uma sociedade civil fraca e pouco articulada. Esse caminho, iniciado com uma matriz colonial exploratória, processo emancipatório frágil e modelo republicano frequentemente interrompido por experiências ditatoriais, é semelhante ao da maior parte dos países da América Latina, o que os coloca em situação diferente das democracias mais antigas e tradicionais. Santos e Avritzer (2002, p.54) identificam que a participação dos movimentos sociais nos processos de democratização nos países do Sul, especialmente nos países da América Latina, foi preponderante para iniciar novas formas de relação entre o Estado e a sociedade.

Esse novo cenário, que desponta na década de 90, mas tem suas origens ligadas aos movimentos sociais da década de 70, transforma a América Latina, e especialmente o Brasil, num verdadeiro celeiro de experiências democráticas inovadoras com modelos de gestão mais participativos e deliberativos, especialmente nas administrações locais. Essas experiências estão marcadas pelo “[...] desafio de construir relações mais democráticas pautadas pela possibilidade de expressão da pluralidade, do diálogo e do enfrentamento crítico-propositivo, visando à solução de situações problemáticas.” (Tatagiba, 2006, p. 138). Faria (2010b) identifica ainda uma mudança nos limites do sistema político provenientes desta nova atuação dos atores.

Uma das conseqüências desta transformação pode ser sentida na mudança do próprio padrão de ação destes atores sociais: de uma postura de negação da institucionalidade vigente no final da década de 1979, passaram para uma postura mais dialogal, demandando e participando dos diversos canais participativos que se estruturavam. Neste movimento, além de mudar o perfil e o sentido da atuação destes novos atores, mudou também os limites do sistema político que se expandiu. Vários espaços participativos foram, então, construídos na interface entre governo e sociedade. (FARIA, 2010b, p. 190)

A participação é vista ainda como possibilidade concreta de trazer maior eficiência à ação pública, contribuindo para os discursos de modernização e reforma de Estado.

A participação sempre teve, na América Latina, uma legitimidade de caráter moral. A partir de amplos setores foi com frequência proposta

como um direito básico de todo ser humano, com apoio nas cosmovisões religiosas e éticas predominantes na região. Também teve continuamente uma legitimidade política. (...) Agora, junta-se às ditas legitimidades outras de caráter diferente, que não exclui as anteriores, mas a elas é somada. A participação tem uma legitimidade macroeconômica e gerencial. É percebida como uma alternativa com claras vantagens competitivas para produzir resultados em relação às vias tradicionalmente utilizadas nas políticas públicas. Isso põe a discussão sobre a participação em enfoque diferente do de décadas anteriores. (...) Promover e pôr em marcha modelos participativos genuínos significa definitivamente gerenciar com excelência. A participação dá resultados muito superiores, no campo social, a outros modelos organizacionais de perfil tradicional, como os burocráticos e os paternalistas. (KLISBERG, 1999, p. 9)

No caso brasileiro, essas práticas participativas começaram a ser defendidas desde a década de 70, como resultado de uma mobilização social muitas vezes de resistência, como os comitês de operários e os grupos de luta pela saúde. Houve crescimento rápido das associações civis e formava-se a consciência da necessidade de autonomia social e organizacional em relação ao Estado, tendo como conseqüência a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o poder público. O desenvolvimento dessa mobilização não gerou, até a década de 80, envolvimento direto dos cidadãos nas escolhas públicas, senão na aderência a planos de governo ou participação em consultas públicas.

A Constituição brasileira de 1988, por fim, é que conseguiu prever detalhadamente a participação da sociedade civil nas principais questões públicas com a institucionalização de muitos instrumentos como conselhos, plebiscitos, referendos e a possibilidade de iniciativa popular na formulação de leis. A década seguinte, de 90, foi marcada pela crise do Estado com discussões sobre a reconfiguração do mesmo. Essas discussões, mais uma vez, foram marcadas pelas soluções baseadas em modelos e instrumentos gerencialistas e participativos.

Faria (2010b) identifica que o discurso neoliberal consolidado nessa década e a difusão dessas práticas participativas inscrevem-se no que foi chamado por Dagnino de “confluência perversa”. Ela é marcada pela convivência simultânea de dois projetos distintos: o projeto gerencialista, desenvolvido pelos governos do Fernando Collor ao

Fernando Henrique Cardoso; e o projeto participativo, com evolução crescente desde o fim dos governos autoritários e muito presente nas ações de governos de esquerda e ligados em âmbito nacional ao governo Lula. A “confluência perversa” envolve exatamente as vertentes analisada por Paula (2005) e os modelos de gestão pública descritos por Tenório (1998), no capítulo destinado à gestão pública democrática.

As soluções participativas e deliberativas, também comuns nos demais países da América Latina, envolvem a participação direta de usuários beneficiários de bens, serviços e políticas públicas. O projeto democrático-participativo supõe, especialmente na abordagem latino-americana, que esses participantes representam grupos que tem pouco acesso às suas necessidades pela via do mercado. Assim, todo o projeto é baseado na idéia de que a participação pode promover a extensão e generalização do exercício dos direitos, a abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, o reconhecimento e a inclusão das diferenças. Seguindo essa análise, os principais instrumentos participativos existentes no caso brasileiro remetem à idéia de espaço público como instrumento político privilegiado para o avanço do processo de construção democrática. Serão destacados, seguindo Brasil (2007, p.131), os principais instrumentos surgidos no caso brasileiro.

Podem-se destacar três instâncias, empregadas principalmente pelos municípios brasileiros: os conselhos, as conferências e o orçamento participativo. Os conselhos têm sido os arranjos mais difundidos e consolidados, inclusive pelo fato de alguns deles assumirem o papel de gestores em virtude de requisitos legais, como os conselhos de saúde. As conferências, que já eram empregadas por alguns municípios, têm recentemente se disseminado nos diversos campos setoriais, a partir do estímulo federal para sua realização. Quanto ao orçamento participativo, atualmente há cerca de duas dezenas de experiências em curso, mas pode-se supor o incremento dessas experiências, posto que o Estatuto da Cidade preconiza (...) o emprego das instâncias de participação, entre elas a gestão participativa do orçamento. (destaque nosso)

Embora sejam semelhantes no que se refere à interlocução entre Estado e sociedade e na presença de mecanismos deliberativos, eles possuem diferentes concepções e objetivos, que serão explicitados nas seções a seguir.

5.1. Os conselhos de políticas públicas

Os conselhos relacionam-se, principalmente, à gestão e controle das políticas públicas. Gohn (2007) os define como canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos.

Eles surgiram no Brasil, desde a década de 80, ligados diretamente a questões locais. As primeiras experiências iam de conselhos comunitários a conselhos de escola, saúde, transportes, etc. O desenvolvimento dessa ideia de conselho, paralelo ao surgimento de conselhos populares diretamente promovidos por movimentos sociais, foi institucionalizado a partir das garantias constitucionais pós-88 (com a instituição formal dos conselhos da área de seguridade social – saúde, assistência social, criança e adolescente, etc.) e das próprias leis orgânicas municipais, da década de 90, que previam a existência de conselhos temáticos e setoriais. Muitos conselhos ainda tentavam promover a ideia de inclusão social, ao se ligar diretamente a políticas voltadas para segmentos da população (índios, negros, mulheres, pessoas com deficiência, idosos, jovens, etc.). A inserção e a universalização dos conselhos nas cidades brasileiras demonstram o potencial dessa rede institucional.

Para Gohn (2007, p.7) esses conselhos constituem a principal novidade do fim do século em termos de políticas públicas, por concluírem que eles são agentes de inovação e espaço de negociação de conflitos. Ao articularem representantes da população e membros do poder público estatal nas práticas que dizem respeito à gestão dos serviços públicos desde a sua formulação, passando pela implementação, até chegar à análise dos resultados concretos, eles tornam-se espaços de participação por excelência. É claro que os diversos formatos desses conselhos indicam maiores ou menores campos de atuação. Tatagiba (2002) chama atenção para diversos limites que podem surgir no formato e na prática dos conselhos: dificuldade de informações para os conselheiros que lhes permita perceber os vários interesses e a legitimidade dos conflitos; imposição dos interesses temáticos do poder público; blindagem do poder decisório pelos representantes governamentais; carência de infraestrutura e recursos para o bom funcionamento; precariedade entre os conselheiros e as entidades representadas; entre outros. Todos esses limites estão envolvidos nas principais discussões sobre o desenho institucional dos conselhos, bem como de sua atuação.

Os conselhos, na visão de Gohn (2007), são espaços com caráter duplo: “[...] implicam, de um lado, a ampliação do espaço público – atuando como agentes de mediação dos

conflitos; mas, de outro lado, dependendo da forma como são compostos, poderão eliminar os efeitos do empoderamento, do sentido de pertencer dos indivíduos, e reafirmar antigas práticas herdeiras do fisiologismo.” Apesar de seu desenho, a autora considera os conselhos como promotores de uma nova institucionalidade pública, uma nova relação entre Estado e sociedade, estabelecida para as políticas públicas que são tratadas por esses espaços.

Dessa forma, a gestão das políticas públicas que possuem conselhos vinculados pode passar a ser influenciada, em sua formulação, implementação ou avaliação, por novos segmentos sociais, que passam a ter acesso às decisões públicas.

Se o Estado e as políticas neoliberais “desconstroem” o sentido do público, retirando sua universalidade e remetendo para o campo do assistencialismo e da lógica do consumidor usuário de serviços, os conselhos têm a possibilidade de reaglutinarem esses direitos fragmentados, reconstituindo os caminhos de construção da cidadania que está sendo esfacelada. (Gohn, 2007, p.85)

Os conselhos deliberativos podem se tornar, nessa linha, atores extremamente relevantes para a execução de políticas públicas. O caso dos conselhos de saúde pós-constituição de 88 é simbólico por ter abrangência quase universal em todos os entes da federação brasileira, e, em muitos casos, ter sido fortalecido pelo governo enquanto canal de acompanhamento e fiscalização da aplicação de recursos garantida constitucionalmente. Mas, seguindo o caráter duplo aludido, eles podem ser apenas novas estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas, cujas decisões já foram tomadas por governos, ou até instrumentos de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente. É o caso de muitos conselhos, notadamente os consultivos, que se reúnem esporadicamente, sob o comando de secretários de governo, sem proposições concretas e encaminhamentos construtivos para a gestão pública.

Para além dos limites do instrumento, no entanto, cabe reforçar, seguindo Tatagiba (2002, p.98), que esses canais “estão na contramão de um processo teórico-conjuntural marcado pela ação deliberada de redução da esfera pública, com as grandes decisões nacionais sendo tomadas a partir de acordos, em geral, não-publicizáveis”.

Avritzer (2008) analisa os instrumentos participativos mais comuns no Brasil (OP e conselhos) a partir das seguintes variáveis: iniciativa na proposição do desenho; organização da sociedade civil na área em questão e vontade do poder político em

implementar o instrumento. Para ele, os desenhos institucionais desses instrumentos variam em relação à maneira como a participação se organiza, à maneira como o Estado se relaciona com a participação e à maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação.

Os conselhos constituem desenhos constitucionais de partilha de poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores governamentais. Os desenhos de partilha são mais democratizantes nos casos em que não há vontade política dos governos para implementar a participação, porque no histórico brasileiro se tornaram exigências constitucionais ou exigências para repasses de verbas públicas. No entanto, o desenho depende menos da organização da participação, uma vez que poucos atores organizados podem assumir a representação da participação sem uma efetiva participação democrática no entorno do instrumento.

5.2. O orçamento participativo (OP)

O orçamento participativo inova na possibilidade concreta de participação na gestão de parte dos recursos de investimento dos governos. As rodadas de deliberação do OP permitem aos cidadãos votar sobre preferências de alocação de recursos de investimento estatais, por meio de obras ou readequações de espaços públicos.

Para Avritzer (2008), o orçamento participativo representa um desenho de baixo para cima, uma forma aberta de livre entrada de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação. A participação da sociedade deve ser muito organizada para que o instrumento promova a redistribuição desejada e ele depende completamente da vontade do governo em implantar o instrumento, mas o seu desenho é mais fortemente democratizante e redistributivo no que se refere à sua efetividade do que o desenho dos conselhos.

O processo do orçamento participativo foi inventado no Brasil, iniciado na cidade de Porto Alegre, e possui um fluxo consagrado nas diversas cidades pelas quais se espalhou no mundo inteiro. Ele se inicia com as assembleias de cidadãos, que levantam as principais demandas por regiões ou distritos dos municípios. A mobilização é fundamental para eleger o maior número de delegados para as etapas subsequentes, que vão definir as intervenções que receberão os recursos do governo. Algumas cidades adotam uma fase de sensibilização desses delegados, promovendo caravanas para conhecer a realidade dos locais e das obras em discussão, para só depois, em deliberação, destinar os recursos. Diversas experiências elegem conselhos ou comissões

para acompanhar a implementação das obras selecionadas, sendo fundamental o acompanhamento para efetividade deste instrumento de gestão pública.

São diversas as experiências de orçamento participativo no Brasil, diferenciando-se em relação ao seu potencial de empoderamento (diretamente ligado à efetivação dos gastos deliberados pelos OP) e à porcentagem de recursos de investimentos que os governos destinam a essas práticas. Algumas experiências continuam sendo ainda inovadoras, como a de Belo Horizonte que, no ano de 2007, realizou o primeiro OP digital. Os cidadãos tinham a opção de votar pela internet em uma das quatro opções surgidas nas assembleias de OP, por regional da prefeitura, identificando somente o número do seu título de eleitor. Essa experiência promoveu tanto a redução dos custos da participação, como também ampliou as possibilidades de discussão pública em torno das obras do OP, uma vez que houve um estímulo à “campanha pública” pela escolha de determinadas obras, defendidas por diversos grupos.

Além da ampliação da participação da sociedade e do forte caráter deliberativo das experiências de orçamento participativo que marcam esse instrumento como ligado aos modelos de gestão social, a sua evolução, ao longo do tempo, assumiu uma série de elementos gerenciais, a fim de garantir maior equidade e diminuir a probabilidade de interferência de grupos de interesse muito mobilizados na destinação dos recursos. Belo Horizonte, por exemplo, elaborou um conjunto de critérios técnicos para promover a distribuição dos recursos por região, a partir do Índice de Qualidade de Vida Urbano, a fim de garantir maior destinação de recursos para áreas mais vulneráveis.

Pires (2008) identifica um alto caráter redistributivo na experiência de Belo Horizonte, uma vez que a mobilização dos atores sociais, junto aos critérios técnicos de destinação de recursos definidos pela prefeitura, permitiu um aumento considerável nos investimentos em áreas fragilizadas, com impactos diretos nos indicadores sociais da capital. Há ainda alto grau de empoderamento em muitas experiências, como ocorreu no caso de Porto Alegre, onde os assuntos relacionados ao OP são dirigidos por um órgão ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito, demonstrando a centralidade que este instrumento tem na gestão municipal.

Os efeitos desse instrumento de democracia participativa e deliberativa são possíveis graças a uma série de fatores que contribuíram para o seu sucesso. No caso do Brasil, foram fundamentais o avanço de experiência de participação popular das décadas de 70 e 80, o aumento da receita dos municípios após a Constituição de 1988 e a expansão do número de prefeituras administradas por partidos de esquerda.

Para Fung (2004a, p.198), o OP se configura como um minipúblico “que possui tanto o comprometimento mais profundo com a democracia deliberativa e participativa quanto o poder suficiente para fazer jus àquele comprometimento institucionalmente”. Ele tende a promover entre os cidadãos habilidades democráticas de compromisso e cooperação ao longo do processo.

O maior ganho do modelo, no entanto, para a gestão pública está em utilizar espaços públicos para determinar parte do investimento estatal, permitindo o rompimento com um tipo de gestão mais discricionária dos representantes, com todas as ingerências políticas advindas dessa característica.

Dessa forma, o OP se mostra com um potencial mais inclusivo, em função da deliberação direta aberta a um grande grupo de cidadãos sobre obras públicas, embora dependa da vontade do gestor para sua efetividade. Os conselhos, conforme abordado, são mais independentes, mas possuem um caráter representativo mais forte, permitindo menor inclusão. A sua efetividade depende dos atores selecionados para o conselho, e suas deliberações não necessariamente se tornam políticas. Os dois instrumentos são importantes para contextualizar a experiência democrática brasileira. Nos últimos anos tomou força um terceiro instrumento participativo, as conferências de políticas públicas, objeto de estudo desta dissertação, que será detalhado na seção a seguir.

5.3. As conferências de políticas públicas

As conferências de políticas públicas inovam ao promover a possível alimentação da agenda pública, com estabelecimento de diretrizes e avaliação participativa das políticas em curso. Essas experiências têm se disseminado nos municípios e também nos âmbitos estadual e nacional para diversos campos setoriais e possibilita uma participação ampla de atores, uma vez que ela é aberta também para cidadãos não organizados em grupos tendo como característica peculiar a possibilidade de realizar a discussão pública de temas importantes de políticas públicas, numa esfera em que a argumentação e a discussão complementam a dinâmica de representação, o que promoveria um ambiente propício à argumentação pública.

No Brasil, a realização de conferências tem um caráter temático. São comuns as conferências setoriais de educação, saúde, cultura, bem como as conferências voltadas para segmentos populacionais específicos: idosos, jovens, mulheres, negros. Elas objetivam definir e indicar diretrizes para a promoção de políticas públicas para a área

de interesse referida, bem como, em alguns casos, eleger os conselhos que representarão as deliberações da conferência na gestão das políticas públicas.

Segundo Silva (2010), as conferências foram criadas no governo Vargas, pela Lei nº 378, de 1937, com o objetivo de facilitar o conhecimento do Governo Federal acerca das atividades relativas à saúde e de orientá-lo na execução dos serviços locais de saúde. Nesta lei, ficou definido que os encontros seriam convocados pelo Presidente da República, com intervalos máximos de dois anos, e contariam com a participação de representantes do governo dos três níveis da Federação e de representantes dos movimentos sociais relacionados à área. Do ano de sua legalização até 2009, já foram realizados quase 100 encontros nacionais, tendo 60% deles sido realizado entre 2003 e 2010, nos dois governos Lula. A maior parte das experiências é promovida com a realização de várias etapas locais ou regionais e eleição de delegados para uma etapa final, em que serão deliberadas as principais propostas surgidas. O instrumento também se desenvolveu amplamente no âmbito local, em municípios ou regiões metropolitanas. As Conferências de Políticas Públicas são definidas, seguindo Faria *et al* (2012), como espaços institucionais de participação e deliberação acerca das diretrizes gerais de uma determinada política pública. Elas constituem espaços de participação e de deliberação que requerem esforços diferenciados, tanto de mobilização social, quanto de construção da representação social e do diálogo em torno da definição de uma determinada política pública. Para a autora, esta diferenciação “de formas de ação – participação, representação e deliberação – presentes na dinâmica de uma conferência, bem como a tentativa de integrá-las, coloca desafios não só analíticos como práticos”. O estudo exige atenção na coordenação dessas diferentes formas de interação. Para promover uma sequência deliberativa é necessário compatibilizar as diferentes formas de interação.

Segundo Souza (2011), as finalidades desse processo, seguindo o Instituto Pólis (2005, *apud* Souza, 2011. P.198) são:

- 1) *Definir princípios e diretrizes das políticas setoriais: os participantes da conferência devem traçar um plano estratégico para o setor, definindo as prioridades da secretaria para os próximos anos.*
- 2) *Avaliar programas em andamento, identificar problemas e propor mudanças, para garantir o acesso universal aos direitos sociais.*

3) Dar voz e voto aos vários segmentos que compõem a sociedade e que pensam o tema em questão.

4) Discutir e deliberar sobre os conselhos no que se refere às formas de participação, composição, proposição da natureza e de novas atribuições. Os delegados das conferências também podem indicar os membros titulares e suplentes, opinar sobre sua estrutura e funcionamento e recomendar a formação de comitês técnicos.

5) Avaliar e propor instrumentos de participação popular na concretização de diretrizes e na discussão orçamentária.

As conferências se caracterizam por produzir decisões após discussões que, em muitos casos, levam a votações. Mesmo que suas deliberações não resultem em políticas que de fato venham a ser implementadas, elas participam da formação da agenda de debates setoriais que predominará nos anos subsequentes à sua realização. Constituem-se como arenas democráticas e temporárias de debates, de âmbito nacional e sub-nacional, que favorecem a explicitação de demandas sociais locais. São mecanismos eficazes de canalização de demandas sociais e de avaliação da situação de serviços públicos, especialmente na etapa municipal (MÜLLER NETO et al., 2006).

Todas essas experiências estão marcadas pelas possibilidades de participação ampla (pelo menos as etapas iniciais são abertas a todos os cidadãos, independente de representação); redução dos custos de participação (por gastar pouco tempo e recurso do participante ao configurar esforço pontual); e alto aprendizado democrático (uma vez que circulam muitas informações, provindas tanto do poder público como da sociedade civil). Os resultados dessas conferências podem medir preferências dos participantes, apresentar uma crítica das políticas já existentes para o setor em debate, auxiliando o poder público na inovação da gestão das políticas, além de permitir o fortalecimento de movimentos sociais organizados em torno da questão tratada, com o conseqüente aumento do capital social.

Seguindo os elementos da análise de Avritzer (2008), o desenho do instrumento estaria voltado para uma participação livre, nos moldes de sua classificação de desenho de baixo para cima, sem legislação vinculada à sua realização, mas sua capacidade de efetivar suas deliberações pelo poder público é menor do que no caso do orçamento participativo, por tratar de aspectos mais abstratos como diretrizes para políticas públicas.

Esta dissertação se concentrará nesta inovação que são as conferências para verificar a possibilidade de incremento por uma gestão pública democrática. A análise abordará dois tipos de sequência deliberativas possíveis: uma interna à conferência, em que analisaremos o desenho institucional de duas experiências municipais de Belo Horizonte; outra sequência externa, em que se analisa as possíveis relações entre esse instrumento e outros instrumentos importantes de gestão municipal, a saber: conselhos de direitos, coordenadorias municipais e planejamento estratégico da cidade, para aferir em que medida interferem conjuntamente sobre o ciclo de políticas públicas na cidade.

6. As conferências municipais em Belo Horizonte

Os estudos de instrumentos da democracia participativa ganham maior efetividade se ligados a experiências concretas. No caso, a experiência específica da realização de conferência para segmentos populacionais - jovens e mulheres - na cidade de Belo Horizonte servirá como caso para o objeto apresentado, possibilitando analisar convergências e divergências entre elas.

6.1. *Instrumentos participativos em Belo Horizonte*

A cidade de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, se destacou como *locus* de diversas experiências de implantação de instrumentos participativos. A tradição está ligada ao contexto político, por meio de cinco mandatos consecutivos de uma aliança de partidos de centro-esquerda, que tentaram institucionalizar um projeto de transformação política destinado a promover a justiça social e a participação popular. Ao longo de um período de dezessete anos (1993-2009), os líderes do governo aprovaram uma série de reformas, por meio da criação de espaços públicos dentro do governo local, a fim de proporcionar aos cidadãos o acesso aos funcionários do governo, para permiti-los terem voz no processo de decisão política e dar a eles o direito ao voto sobre políticas públicas e programas.

Em suma, cinco sucessivos governos de centro-esquerda mudaram a forma como o governo local presta serviços, bem como a forma com que os cidadãos e líderes comunitários se envolvem com o estado. No contexto de um poder legislativo estruturalmente fraco e limitado, um sistema partidário fragmentado, e apoio apenas moderado para o PT/PSB entre os eleitores, os canais de gestão participativa são espaços fundamentais para interligar cidadãos, líderes comunitários e funcionários do governo. (Wampler, 2010, p.413)

Wampler (2010) identificou que existem cerca de dois mil cargos eletivos que os cidadãos comuns podem ocupar na capital mineira, por meio de pelo menos 41 conselhos municipais, cerca de 30 conselhos regionais e centenas de espaços locais de participação (por exemplo, 141 postos de saúde, escolas e comissões de parques, com instituições participativas inseridas na gestão). Essa evidência sugere que houve uma institucionalização generalizada dos espaços participativos na cidade.

Pires e Vaz (2010) apresentam a construção do Índice Municipal de Institucionalização da Participação (IMIP)², que mensura a variação entre municípios em termos da densidade, diversidade, durabilidade e potencial deliberativo do conjunto de suas instituições participativas.

O estudo calcula o índice para um conjunto de 44 municípios, no qual a cidade de Belo Horizonte é classificada em primeiro lugar, com índice de 0,94, mesmo índice da cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, o que mais uma vez indica a centralidade do município na evolução da implementação de instituições participativas.

É neste contexto que as conferências municipais de políticas públicas voltadas para os segmentos de jovens e mulheres serão analisadas neste trabalho. A análise será feita, conforme já apontado, considerando duas possíveis sequências deliberativas: uma interna que demonstre o desenho da conferência e suas fases, captando as dinâmicas participativas, deliberativas e representativas presentes no instrumento para as duas experiências; outra externa, também comparada, que analisa a relação entre instituições da gestão pública municipal – conferência, conselhos de direitos, coordenadorias municipais e planejamento estratégico, para indicar a capacidade de empoderamento que o instrumento produz e os potenciais de complementaridade que podem existir entre as conferências e outras instituições que compõe a gestão pública municipal.

Nas seções a seguir, indicaremos as variáveis a serem utilizadas na análise para vislumbrar a metodologia comparativa a ser aplicada nos casos das conferências de jovens e mulheres em Belo Horizonte.

² O índice foi construído a partir de dados da pesquisa “Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil”, desenvolvida pelo Projeto Democracia Participativa (DCP-UFMG) nos anos de 2008 e 2009. O IMIP é composto por quatro dimensões (ou subíndices) aqui denominados “4 Ds” da participação: a densidade, a diversidade, a durabilidade e o potencial deliberativo do conjunto de instituições participativas em um município. A dimensão densidade mensura a quantidade de instituições participativas existentes no município (orçamento participativo, conselhos gestores de políticas públicas e outras formas de participação na gestão) e sua evolução nos últimos doze anos, capturando mudanças ocorridas nas últimas três gestões municipais (respectivamente 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008). A dimensão diversidade mensura a abrangência (entendida como a variedade e o número de áreas de política pública e de métodos de participação acumulados nos últimos doze anos) do conjunto das instituições participativas existentes no município sobre o leque de atuação do governo municipal. A dimensão durabilidade incorpora a vigência continuada dessas instituições para além do intervalo entre gestões municipais. Por fim, a dimensão deliberação mensura o potencial para efetiva deliberação entre os participantes dos conselhos municipais de saúde, educação, e assistência social, com base nas normas que regem o funcionamento desses espaços, as dinâmicas de interação entre os participantes e os processos de tomada de decisão.

6.2. Desenho institucional das Conferências

As conferências municipais que serão objeto de estudo dessa dissertação são realizadas em etapas. Nas primeiras etapas, pré-conferências são realizadas em cada uma das regionais da prefeitura³, com possibilidade de participação ampla dos atores. As regras e a metodologia de trabalho das conferências são formuladas em parceria entre governos federal e municipal, este por meio de coordenadorias setoriais, órgãos responsáveis pelas políticas específicas na prefeitura, os conselhos de políticas públicas específicos e a própria sociedade civil organizada. Nessa primeira fase, os atores discutem, divididos por temáticas, e sugerem propostas para políticas públicas setoriais. A circulação de informações entre sociedade civil e prefeitura é fundamental para permitir um melhor nível de discussão e elaboração de propostas. Por fim, são eleitos delegados que representarão a região na etapa municipal da conferência.

A segunda etapa, no caso municipal, das conferências reúne os delegados de todas as regionais para discutir e votar as propostas advindas das conferências regionais. O desenho institucional de cada uma das experiências selecionadas, a 1ª Conferência Municipal da Juventude e a 2ª Conferência Municipal de Políticas para Mulheres, será analisado comparativamente nas seções e capítulos que se seguem.

Algumas conferências, no caso a de mulheres, são convocadas pelo governo federal e portanto ainda contam com etapas estaduais e nacionais para deliberar sobre as propostas advindas das etapas anteriores, sempre com representação de delegados eleitos em cada fase do processo.

A análise deste trabalho está focada nas etapas municipais (regionais e municipal), uma vez que o grande objetivo é verificar a efetividade do instrumento e a existência de uma lógica sequencial no município.

A análise de variáveis dessas fases deve estar mais focada no desenho institucional do instrumento: procedimentos; possibilidade de participação e estratégias de divulgação; preparação e/ou condução dos participantes; debates e aprovação de propostas nos grupos de trabalho; eleição de representantes.

O desenho das Conferências retratado no Regimento Interno diz muito da capacidade inclusiva deste instrumento. Há que se investigar quem conduziu o processo: (1) o poder público de forma isolada (que é quem costuma convocar e conduzir essas

³ Belo Horizonte foi dividida em nove grandes regiões administrativas para descentralizar vários serviços prestados pela prefeitura. Cada uma das regiões tem uma secretaria de administração regional, que funciona como mini-prefeituras.

conferências); (2) consultorias técnicas contratadas, com formatação embasada em experiências passadas; (3) ou em conjunto com os principais atores envolvidos na questão, que podem ser chamados à mesa de negociação desde a fase de concepção das regras das conferências.

A escolha dos temas que serão priorizados, bem como a população-alvo, são parte importante do jogo, podendo indicar restrição de liberdades de discussão, e como se formarão os grupos de trabalho; a quem dar a voz e o voto nas discussões e aprovação de propostas; como eleger delegados para a conferência municipal, entre outros.

O instrumento de conferências costuma ser aberto à participação de atores individuais não organizados. Os processos de capacitação e afins dizem do envolvimento do poder público com a participação. A informação é fator fundamental na condução das experiências de participação. Uma vez que os cidadãos têm acesso limitado à informação, as conferências servem para criar um ambiente de troca de informações entre poder público e sociedade, com a indicação de preferências dos cidadãos e, simultaneamente, a inclusão dos participantes nos temas atuais de discussão de políticas públicas, seja através de documentos entregues no início das discussões aos participantes, seja na condução dos debates, seja nas próprias discussões de sugestões de políticas públicas nos grupos temáticos. Assim, há que se analisar o caráter técnico ou mais politizado dessa troca de informações prévia ao processo de argumentação e discussão de preferências nas conferências. Algumas experiências também indicam a utilização de processos de capacitação mais densos para os participantes interessados em aprofundar seus conhecimentos sobre os temas de discussão das conferências. Mais uma vez, pode-se identificar características mais ou menos favoráveis à deliberação nesses momentos, podendo indicar, por um lado, aumento do nível de informações relevantes para discussão e, por outro, condução e captura da participação por instituições responsáveis por essa preparação.

Os debates realizados na conferência representam, de certo, o que há de mais concreto na construção de um grande acordo, nos moldes propostos pela teoria deliberativa em seu sentido expandido. A partir das regras do debate formalizadas, os participantes poderão defender e indicar suas preferências sobre a temática proposta numa esfera pública em que o argumento deve pretender validade diante dos argumentos dos outros, que também estão participando do processo com os seus argumentos e as suas preferências. As propostas surgidas nesse debate podem sugerir novas políticas, conter crítica das políticas já existentes para o setor em debate, ou simplesmente indicar

lacunas da questão pública discutida. A estratégia de atuação dos grupos e a argumentação também poderiam indicar outras formas de comunicação e pressão para defesa de algumas propostas. Este tipo de pesquisa, no entanto, exige acompanhamento *in loco* no caso das Conferências.

Sugere-se ainda a classificação das propostas a partir de características como adequação da competência constitucional, difusas ou restritas em relação à população; gerais ou específicas para os segmentos em questão, o que também afeta o potencial de efetividade das deliberações junto à gestão pública municipal.

As regras para eleição de delegados em conferências regionais e até dos conselheiros (no caso da conferência da juventude) podem indicar a inserção de elementos conflitivos importantes para a análise da experiência. Enquanto os debates iniciais podem privilegiar uma lógica fortemente discursiva, a mobilização para eleição de delegados e conselheiros pode estar mais ligada a uma lógica adversarial e estratégica, com mobilização e disputa de grupos com alto interesse na representação. Essa análise das eleições é fundamental como uma sequência importante desse modelo deliberativo, com dinâmica mais representativa.

O quadro a seguir apresenta as variáveis que serão utilizadas na análise sequencial interna das conferências de jovens e mulheres de Belo Horizonte.

Quadro 2: Variáveis para análise comparada do desenho institucional das conferências de políticas públicas de jovens e mulheres em Belo Horizonte

Etapas	Variável	Objetivo
Etapas regionais – pré-conferências	Convocação da conferência	Indicar os objetivos finais da conferência
	Escolha dos temas da conferência	Indicar caráter centralizado ou participativo na concepção do desenho
	Preparação dos participantes e condução dos debates	Indicar o nível de informações circulantes entre sociedade e poder público, nível de aprendizado ou condução pelo poder público
Etapa municipal	Classificação das propostas	Indicar o potencial de intervenção municipal sobre o que foi deliberado nas conferências
	Regras para eleição de delegados e conselheiros	Indicar a capacidade de inclusão e a lógica mais agregativa ou consensual do instrumento

6.3. Empoderamento das Conferências na gestão municipal

O recorte do objeto, com a seleção de conferências voltadas a grupos populacionais específicos, pretende ainda permitir a análise da capacidade de promover a inserção de

demandas registradas nesses instrumentos na agenda pública e na estratégia governamental.

A prefeitura de Belo Horizonte possui coordenadorias municipais específicas para tratar das políticas voltadas para os dois segmentos populacionais em análise. Essas coordenadorias tem o papel de executar políticas específicas ou articular atores, sociais e governamentais, para promoção de discussões e temas afetos a esses segmentos populacionais.

A cidade conta ainda com conselhos de direitos específicos para a juventude e para os direitos das mulheres, ambos com caráter consultivo, para acompanhar as políticas públicas específicas para esses segmentos e propor questões ao poder público municipal, também representado nesses conselhos.

Além das duas instâncias que atuam desde fins da década de 90, a administração atual, a partir de 2009, implantou o programa BH Metas e Resultados, que pretende ser um novo modelo de gestão estratégica, com uma permanente avaliação dos resultados das políticas públicas, dos programas e dos projetos em andamento, com o estabelecimento de metas e resultados para as diferentes áreas de políticas públicas em horizontes de curto, médio e longo prazo. A nova administração assumiu o desafio de manter e aperfeiçoar o modelo de participação e cidadania adotado pelas gestões anteriores, o que indica uma vontade de tratar os instrumentos participativos e deliberativos em complementaridade aos instrumentos gerenciais implantados.

Nesse sentido, a análise sequencial proposta neste trabalho deverá identificar a relação entre as conferências de políticas públicas na cidade com estes três instrumentos de gestão municipal. Considera-se que as experiências participativas na cidade, envolvendo as conferências, os conselhos setoriais e a sua ligação com estruturas administrativas, deveria necessariamente influenciar na elaboração da estratégia governamental nos moldes do que está sendo proposto pela nova administração.

A análise dessas etapas refere-se mais especificamente à capacidade de empoderamento dos participantes das conferências na formulação, coordenação e execução direta de políticas públicas; mecanismos de controle por meio dos conselhos municipais ou das coordenadorias ligadas às temáticas da conferência; utilização do material produzido pelas conferências no planejamento estratégico governamental.

Os conselhos municipais de direitos voltados para segmentos populacionais específicos (mulheres e jovens) devem acompanhar a execução das ações a partir da defesa das propostas aprovadas nas conferências. Assim, deve-se investigar esse momento

seqüencial como importante para a dinâmica deliberativa da experiência, já que o limite da deliberação sobre as propostas é a influência na tomada de decisão, uma vez que o instrumento não se propõe a executar e conduzir políticas públicas.

Por outro lado, as coordenadorias temáticas ajudaram a preparar e conduzir as conferências, além de serem responsáveis pela execução ou articulação das políticas públicas. Assim, cabe analisar a condução das propostas das conferências nos trabalhos dessas coordenadorias, aferindo por este meio a capacidade de empoderamento gerada por estas instituições de forma seqüencial.

A capacidade de empoderamento envolve ainda a análise da inserção de demandas específicas na agenda pública. Ela deve identificar a contribuição das conferências e do tipo de propostas surgidas nas mesmas para a elaboração da estratégia e de planos governamentais municipais. Considera-se que o empoderamento dessas experiências participativas municipais deveria necessariamente influenciar tais instrumentos.

O quadro a seguir indica os elementos principais que serão observados como fatores que podem indicar a sequencia entre os instrumentos, de forma comparada.

Quadro 3: Variáveis para análise comparada dos instrumentos de gestão municipal a partir das conferências de políticas públicas de jovens e mulheres em Belo Horizonte

Instrumento	Variável	Objetivo
Conselhos de direitos (Juventude e Direitos da Mulher)	Políticas acompanhadas diretamente	Indicar o nível estratégico ocupado pelo conselho
	Participação na conferência	Indicar ligação direta com a conferência
	Análise das propostas aprovadas na conferência	Indicar a efetividade das discussões da conferência nesse instrumento
Coordenadorias municipais (Juventude e Direitos da Mulher)	Políticas executadas e acompanhadas diretamente	Indicar o papel da coordenadoria na gestão municipal
	Participação na conferência	Indicar ligação direta com a conferência
	Análise das propostas aprovadas na conferência	Indicar a efetividade das discussões da conferência nesse instrumento
Planejamento estratégico municipal (BH Metas e Resultados)	Inserção do tema juventude ou mulheres no plano estratégico	Indicar a ligação direta do plano com os temas tratados nas conferências
	Participação das coordenadorias municipais no planejamento estratégico	Indicar a relação entre os instrumentos de gestão municipal selecionados
	Participação dos conselhos municipais no planejamento estratégico	Indicar a relação entre os instrumentos de gestão municipal selecionados
	Análise das propostas aprovadas na conferência	Indicar a efetividade das discussões da conferência nesse instrumento

O próximo capítulo vai tratar diretamente da análise comparativa do desenho das duas conferências em análise. É importante retomar o argumento de que essas duas conferências foram escolhidas no cenário que precedeu a nova administração municipal.

7. Conferências Municipais de Juventude e de Políticas para Mulheres em Belo Horizonte: uma análise comparativa

As conferências de políticas públicas são importantes instrumentos de discussão e definição de diretrizes para as políticas. Nos dois casos selecionados, o poder público considerou relevante discutir as políticas sob o viés do segmento populacional beneficiário, tendo em vista principalmente a necessidade de inclusão desse público na agenda governamental.

O desenho institucional reflete as principais características e o potencial de efetividade desse instrumento para as políticas públicas em questão. Os regimentos são a fonte principal das informações, uma vez que o poder público ainda demonstra dificuldade em registrar cada ponto específico desse instrumento, o que permitiria uma análise pormenorizada das questões. Para chegar à análise comparativa que se segue, foram estudados os regimentos, os cadernos de propostas, notícias e realizadas entrevistas com atores institucionais relevantes que participaram de todo o processo.

Esse capítulo apresenta, inicialmente, o contexto das políticas públicas específicas para os dois segmentos no caso brasileiro, as experiências das duas conferências e depois parte para a análise comparativa direta das variáveis já elencadas, ligadas ao processo sequencial interno do instrumento.

7.1. Políticas Públicas para a Juventude

A experiência da Conferência Municipal da Juventude está situada num cenário nacional de discussão de política específica para jovens.

Os principais avanços ligados à questão da juventude estão ligados a ações da Organização das Nações Unidas - ONU. No ano de 1965 os estados-membros já assinavam a *Declaração sobre o Fomento entre a Juventude dos Ideais de Paz, Respeito Mútuo e Compreensão entre os Povos*. O documento só chegou a ter efeito sobre discussões internacionais após 1985, declarado Ano Internacional da Juventude. Até os anos 1990, no entanto, os problemas identificados no universo juvenil ficaram a par da agenda governamental na América Latina: chamavam atenção, mas não deixavam a condição de política iminente. Em 1992 é criada a Organização Ibero-Americana de Juventude, entre 21 países latino-americanos, mas o Brasil participa efetivamente só como observador.

(...) o Brasil viveu uma situação singular em relação aos outros países da América Latina no que diz respeito ao desenvolvimento das políticas de juventude. (...) Naquele momento, pouca relevância se dava ao tema juventude, estando o foco das preocupações e mobilizações centrado na proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes. (Silva e Andrade, 2009, p.47)

Os principais serviços e programas montados adotaram como limite máximo os 18 anos. As primeiras iniciativas especificamente voltadas para a juventude surgiram a partir de 1997. A rede de discussão da juventude no Brasil (ver Carrano, Sposito, 2003), no entanto, tratou o jovem, na produção de políticas públicas, como um problema da sociedade e por isso a ele foram direcionadas políticas de educação e inclusão com o sentido de evitar a sua inserção no mundo da violência e das drogas.

A intervenção das agências multilaterais, como a ONU, ao lado de organizações não-governamentais que elegeram o jovem como alvo de suas ações é que dá maior visibilidade à questão no início do século XXI, superando a visão de combate à violência e uso de drogas, e partindo para uma visão mais econômica, sobre um efeito positivo do aumento relativo da população em idade ativa sobre a dinâmica do desenvolvimento. Conforme Andrade e Aquino (2011) perde força a conotação problemática do jovem e ganha relevo um enfoque inovador: a juventude torna-se ator estratégico do desenvolvimento.

A partir de 2004, inicia-se no Brasil um amplo processo de diálogo entre governo e movimentos sociais, ONGs, partidos políticos e outros atores estratégicos sobre a necessidade de configurar uma agenda para a juventude que fosse além das ações tradicionais. O desafio era o de pensar políticas que, por um lado, visassem à garantia de cobertura em relação às diversas situações de vulnerabilidade e risco social apresentadas para os jovens e, por outro, buscassem oferecer oportunidades de experimentação e inserção social múltiplas, que favorecessem a integração dos jovens nas várias esferas sócias. (Andrade e Aquino, 2011, p.208)

O Congresso Nacional instala, em 2003, a Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude. Em 2004 é criado um Grupo Interministerial, que realizou um extenso diagnóstico das condições de vida dos jovens do país e dos programas e das ações do

governo federal voltados total ou parcialmente para a população juvenil⁴. Nesse mesmo ano é encaminhado o projeto de lei sobre o Plano Nacional de Juventude (PL nº 4.530/2004), que estabelece os objetivos e as metas a serem alcançadas pelos governos para a melhoria das condições de vida dos jovens brasileiros.

Em 2005, foi criada a Secretaria Nacional da Juventude, órgão executivo ligado à Secretaria Geral da Presidência da República, com o objetivo de articular os programas federais de juventude existentes nos órgãos do governo federal, e o Conselho Nacional de Juventude, órgão de articulação entre o governo e a sociedade civil, consultivo e propositivo. É nesse contexto que é organizada a 1ª Conferência Municipal da Juventude em Belo Horizonte, que será descrita na seção a seguir.

7.2. 1ª Conferência Municipal da Juventude

A prefeitura de Belo Horizonte já dispunha de uma Coordenadoria Municipal de Juventude para trabalhar com políticas específicas para o segmento e organizou, em 2006, a 1ª Conferência Municipal da Juventude. O Conselho Municipal da Juventude foi fundado em 1998, mas estava inativo à época e uma das propostas para a Conferência era formar um novo conselho e reativar a sua atuação.

No dia 20 de maio de 2006, mais de 1000 jovens se reuniram, simultaneamente, nas nove regionais da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte - fase das pré-Conferências - para discutir e formular sugestões de políticas públicas para a juventude na capital mineira e promover a eleição de conselheiros para o Conselho Municipal da Juventude.

No dia 11 de junho, jovens eleitos nessas pré-conferências se reuniram novamente para escolher novos conselheiros, discutir e aprovar as propostas de políticas públicas das nove pré-conferências, elaborando um documento com 254 sugestões de políticas públicas, que passariam a ser tomadas como prioritárias pelo Conselho Municipal da Juventude.

Para verificar as dinâmicas participativas, deliberativas e representativas do instrumento, a análise será feita para cada uma de suas etapas, em análise comparativa à Conferência Municipal de Mulheres, que também será objeto de análise desse estudo.

⁴ Foram identificadas 135 ações federais, que estavam vinculadas em 45 programas e eram implementadas por 18 ministérios ou secretarias de estado. Do total 19 ações eram específicas para o público jovem do grupo etário de 15 a 24 anos. As outras 112 ações não se voltavam exclusivamente para esse público.

7.3. *Políticas Públicas para Mulheres*

A luta dos movimentos sociais por políticas públicas específicas para mulheres tem início no século XIX e se consolida no início do século XX ligada aos direitos básicos de votar e ser votadas nas democracias contemporâneas. Depois de décadas de luta, o direito do voto foi conquistado em 1920 nos Estados Unidos. No caso brasileiro, a luta pelo sufrágio universal teve início em 1910, com a fundação do Partido Republicano Feminino no Rio de Janeiro. Em 1928, o voto das mulheres foi conquistado no Rio Grande do Norte, seguido por mais nove estados brasileiros até que, em 1932, foi incorporado ao Código Eleitoral e, em 1934, à Constituição Brasileira.

Pereira (2010) faz um levantamento do desenvolvimento do movimento das mulheres por inserção nas políticas públicas. Nas décadas de 1960 e 1970 o foco foi alterado para os questionamentos das opressões e discriminações sofridas pelas mulheres, em uma luta pela igualdade de direitos, oportunidades e responsabilidades. A discussão da política pública de gênero passa a ser o foco principal.

No período ditatorial, de 1964 a 1985, os movimentos de mulheres se fortalecem e se tornam atores sociais e políticos estratégicos. Em meados da década de 1980, as mulheres organizadas atuam a favor da democratização do país.

Tais movimentos também possuem relevância histórica pelo fato de terem incitado o debate e diálogo com o Estado acerca da inclusão da perspectiva feminina na agenda governamental. Além disso, foram responsáveis pela organização das mulheres em torno das questões que as cercavam, por meio da criação de grupos, ONGs, centros de estudos, ou seja, possibilitaram um processo de institucionalização da temática de gênero na seara pública. Com isso, a condição da mulher passou a ser apontada como uma questão social, com reflexo na imprensa e com capacidade de exercer pressão para participar na elaboração de políticas públicas. (Pereira, 2010, p.32)

A partir da década de 1990, as mulheres passam a ter uma movimentação mais ligada ao terreno das políticas públicas, no sentido de garantir políticas específicas para as questões principais do segmento populacional. Os movimentos se inserem no grande número de possibilidades de instrumentos participativos e deliberativos e vão ganhando espaço na agenda pública. Políticas afirmativas e de apoio à inclusão da mulher no mercado de trabalho, por exemplo, foram consideradas fundamentais para o

desenvolvimento social e econômico dos entes federados, começam a ganhar espaço no cenário das políticas públicas.

No tocante às políticas públicas voltadas para mulheres, cinco perspectivas se tornaram importantes a partir da década de 1950, seguindo Machado (1999) e Novellino (2004): o bem-estar social; a igualdade de gênero; a luta contra a pobreza; a eficiência e o empoderamento.

As políticas de bem-estar social, desenvolvidas na segunda metade do século XX, tiveram as mulheres como principal público beneficiário, a partir da referência familiar. A cultura patriarcal forte levou à importância da discussão de políticas de equidade entre homens e mulheres, para minimizar a subordinação das mulheres em relação aos homens. A situação específica das mulheres latino-americanas, com necessidades básicas foi considerada maior que as questões de equidade e foram foco de atuação dos governos. A crise econômica da década de 1980 relevou a importância da inserção das mulheres no mercado de trabalho, na perspectiva da eficiência econômica e, por fim, a questão do empoderamento se fortaleceu a partir do desenvolvimento dos movimentos políticos do fim do século, que envolve a inserção política das mulheres e dos movimentos sociais ligados à questão.

Em 1975 foi realizada a Conferência Mundial da Mulher no México, a partir da qual surgiram estruturas administrativas de governo voltadas especificamente para a questão. Em 1995, um novo marco, a IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher, realizada em Beijing (Pequim – China), criou uma Plataforma de Ação (PAM) com medidas prioritárias indicadas para os governos, como a criação de um órgão específico para tratar o tema.

Os primeiros Conselhos da Condição Feminina foram criados nos estados de Minas Gerais e São Paulo, e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher foi implantado após a redemocratização do país. No âmbito nacional, o atual Plano Nacional de Políticas para as Mulheres foi desenvolvido a partir das diretrizes traçadas na 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em 2004, quando o governo nacional já contava com uma Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, com caráter ministerial.

A avaliação do I Plano Nacional apontou, entre os avanços em direção à institucionalização e implementação da Política Nacional para as Mulheres, os seguintes itens: maior inserção da temática de gênero, raça/etnia no processo de elaboração do orçamento e

planejamento do governo; criação de organismos governamentais estaduais e municipais para coordenação e gerenciamento das políticas para as mulheres; e promulgação da primeira lei federal dirigida à prevenção e ao combate à violência doméstica e familiar contra as mulheres, a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha). Entre os aspectos insatisfatórios, ainda a serem superados, tem-se: a não existência de organismos de políticas para as mulheres em inúmeros governos estaduais e municipais; o baixo orçamento das políticas para mulheres; a falta de dados; a baixa incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas; a ausência de compartilhamento, entre mulheres e homens, das tarefas do trabalho doméstico e de cuidados; e a fragilidade dos mecanismos institucionais de políticas para as mulheres. (Almeida, 2011)

É nesse cenário de discussão nacional que se insere a 2ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, da qual a etapa municipal será analisada neste trabalho.

7.4. 2ª Conferência Municipal de Políticas para Mulheres

A II Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres foi convocada pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte por meio do Decreto nº 12.647, de 07 de março de 2007. A conferência foi realizada a partir de uma convocação nacional, a segunda para o setor (a primeira ocorreu três anos antes, em 2004), tendo como principal objetivo analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Dessa forma, a conferência em análise está inserida num instrumento federativo amplo, como uma das fases da conferência no âmbito municipal, que previa novas rodadas estaduais e nacional, com eleição de delegados de uma rodada para outra. As plenárias municipais, convocadas pelo poder público local, ocorreram nos meses de março e abril; as conferências estaduais, convocadas pelos governos estaduais e do Distrito Federal ocorreram de 15 de maio até 15 de julho. Durante as plenárias municipais, os temas propostos serviram de suporte para os debates nas conferências estaduais, quando foram eleitas as delegadas para a etapa nacional e aprovados os relatórios a serem encaminhados à Comissão Organizadora Nacional da II Conferência Nacional.

A Conferência em Belo Horizonte foi realizada nos dias 13 e 14 de abril do ano de 2007, precedida de nove pré-conferências no âmbito das regionais administrativas, e permitia ainda a realização de pré-conferências por segmentos da sociedade civil, conforme regulamentos e orientações da Conferência Nacional. As pré-conferências tiveram uma média de 240 participantes por região, sendo que foi também realizada uma pré-conferência específica do segmento de mulheres lésbicas, por iniciativa desse grupo específico. A Conferência Municipal reuniu 716 pessoas, entre delegadas/os das pré-conferências. Os resultados da Conferência foram 231 propostas a serem levadas à Comissão Organizadora da II Conferência Estadual de Políticas para Mulheres e eleição de 65 delegadas oriundas da sociedade civil e 15 do poder público, conforme já previsto no regimento, para participar da etapa estadual.

O desenho e as fases das duas conferências pode ser sintetizado pelo quadro abaixo.

Quadro 4: Desenho das Conferências da Juventude e de Políticas para Mulheres

Desenho	Juventude	Mulheres
Contexto	Ano: 2006	Ano: 2007
	Convocação municipal	Convocação nacional
Objetivos	Definir diretrizes para a política municipal de juventude	Analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados na I Conferência Nacional, realizada em 2004
	Eleger o Conselho Municipal de Juventude	Eleger delegados para a etapa estadual da conferência
Fases	Pré-Conferências (9 regionais)	Pré-Conferências (9 regionais)
	Grupos de trabalho	Grupos de trabalho
	Conferência Municipal	Conferência Municipal
Participação	Média de 100 participantes por pré-conferência	Média de 240 participantes por pré-conferência
	73 jovens delegados na Conferência Municipal	339 pessoas na Conferência Municipal
Resultados	254 propostas de políticas públicas	231 propostas de políticas públicas
	Eleição de 14 conselheiros para o Conselho Municipal de Juventude	Eleição de 65 delegadas da sociedade civil para a etapa estadual da Conferência

Fonte: Regimento Interno das Conferências e relatórios das conferências disponibilizados pela Coordenadoria Municipal da Juventude e Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher.

7.5. *Pré-Conferências Regionais*

Os primeiros passos para consolidação do desenho institucional das Conferências são fundamentais para analisar o seu potencial deliberativo. Para essa primeira fase, consideram-se como variáveis importantes os procedimentos estabelecidos; a possibilidade de participação e estratégias de divulgação; a preparação e/ou condução

dos participantes; os debates e a aprovação de propostas em ambas as fases. Para cada uma das variáveis, apresentam-se seus principais elementos e uma análise comparativa para os casos das conferências em estudo.

Faria e Ribeiro (2010) alertam que os desenhos não são neutros, suas escolhas e variações incidem diretamente na atuação dos participantes, produzindo, assim, uma série de consequências para os resultados da participação.

No caso das Conferências de Juventude em Belo Horizonte, a Coordenadoria de Juventude, órgão do poder executivo municipal vinculado à Secretaria de Governo, coordenou o processo de elaboração do regimento das Conferências por meio de uma Comissão Organizadora do evento, formada pela Coordenadoria e por atores da sociedade civil organizada indicados pelo Fórum de Entidades e Movimentos Juvenis⁵.

Por meio desse grupo definiram-se os principais procedimentos das conferências, bem como os cinco grupos temáticos que pautaram a discussão: Trabalho e Renda; Promoção da Igualdade Racial; Educação e Meio Ambiente; Cultura, Esporte e Lazer; Saúde, Diversidade Sexual e Gênero⁶. A escolha foi feita pelo grupo em conformidade com os documentos-base da Conferência, que serão citados posteriormente. Essa escolha dos temas também é fundamental para escopo e amplitude do processo, indicando, nesse caso, um maior potencial deliberativo da conferência, por ter sido debatida e deliberada com atores locais relevantes.

No caso da II Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres, também foi constituída uma Comissão Organizadora, designada pelo Secretário Municipal Adjunto de Direitos de Cidadania, mediante portaria, que propôs o regimento da conferência. Os temas centrais foram definidos em âmbito nacional para nortear as ações de caráter analítico, formulador e propositivo das participantes, a saber: Análise da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade na perspectiva de implementação do Plano Nacional de Política para Mulheres - PNPM; Avaliação das diretrizes e políticas propostas no PNPM, sua execução e impacto; Participação das mulheres nos espaços de poder. O temário teve

⁵ O fórum era um grupo de mais de 40 entidades que desenvolve projetos ligados à juventude na Região Metropolitana de Belo Horizonte e se reúne mensalmente desde agosto de 2004 para constituir uma rede de intercâmbio de informações, debates e reflexões sobre a juventude.

⁶ Chama atenção o fato de algumas propostas surgidas dentro dos grupos temáticos não se relacionarem efetivamente a nenhum dos temas propostos para a Conferência. Como não havia regras previstas para tal caso, a comissão responsável por sistematizar as propostas que seriam levadas para a Conferência optou por relacioná-las separadamente, como "Propostas Gerais para a Juventude" e foram colocadas em votação para toda a Assembléia de delegados da Conferência. Isso demonstra uma certa liberdade da proposição de temas não-previstos. Uma proposta que surgiu em todos os grupos, por exemplo, referia-se à meia passagem em transporte coletivo. Em sua maioria, no entanto, essas "propostas gerais" visavam ao aumento da participação democrática, demonstrando o interesse dos jovens por esse esses instrumentos participativos.

como subsídio o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e sua discussão foi orientada por roteiros apresentados pela Comissão Organizadora.

A Comissão Organizadora tinha sua composição prevista pelo regimento e previa a constituição de comissões de trabalho, com competências também estabelecidas nesse instrumento, que iam desde a definição de critérios para participação e definição de convidados à proposição de expositores para cada mesa temática e elaboração de sub-temas para os grupos de trabalho. O processo de elaboração dos relatórios também estava definido pelo regimento e estava limitado aos eixos temáticos da conferência.

Uma primeira análise permite verificar que o nível de institucionalização da Conferência das Mulheres era maior e estava ligado às orientações nacionais de todo o procedimento, uma vez que a iniciativa foi do Executivo nacional. Por um lado, isso confere um desenho institucional mais uniforme e organizado, porque direciona a atuação do poder público municipal utilizando metodologia consagrada nacionalmente para o instrumento; por outro, pode limitar o espaço de inovação do instrumento, porque não deixa espaço para criação de temas e eixos alternativos, como no caso relatado para a conferência de juventude, no entanto esses temas alternativos foram inseridos no escopo dos temas dos grupos de trabalho, que eram mais amplos do que os da conferência de juventude.

Dessa forma, pode-se afirmar, como primeiro resultado da análise, que o desenho institucional da conferência da juventude difere do desenho da conferência das mulheres no que diz respeito à configuração de regras mais flexíveis e pela possibilidade de construção conjunta e alteração destas regras no próprio decorrer da sequência deliberativa. A conferência das mulheres, por outro lado, tinha um padrão mais institucionalizado, com regras definidas em formato federativo, a partir de diretrizes nacionais, com um desenho determinado e previsto na portaria municipal que instituiu a comissão organizadora.

Quadro 5: Coordenação e temática das Conferências

Desenho	Juventude	Mulheres
Coordenação	Comissão Organizadora do Evento, formada pela Coordenadoria Municipal de Juventude e atores da sociedade civil indicados pelo Forum de Entidades Juvenis	Comissão Organizadora composta pela titular da Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher, 4 representantes dos movimentos sociais, 4 governamentais, 4 do Legislativo e 4 do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
Temática	5 grupos temáticos: Trabalho e Renda; Promoção da Igualdade Racial; Educação e Meio Ambiente; Cultura, Esporte e Lazer; Saúde, Diversidade Sexual e Gênero	3 grupos de trabalho: Análise da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade na perspectiva de implementação do Plano Nacional de Política para Mulheres - PNPM; Avaliação das diretrizes e políticas propostas no PNPM, sua execução e impacto; Participação das mulheres nos espaços de poder

Fonte: Regimento Interno das Conferências

Cortês (2005, p.14) identifica um grupo mais cético à participação, para o qual “somente teriam acesso à participação os grupos sociais que dispõem de maiores recursos econômicos e de poder, os ‘excluídos’ continuariam à margem desses processos participativos”, o que evitaria a possibilidade da existência de processos deliberativos equânimes. Essa questão é fundamental para indicar se o instrumento tem maior capacidade inclusiva. Aqui a hipótese refere-se à capacidade de inclusão de novos grupos e seus argumentos na agenda pública. Segundo os céticos, relatados pela autora, haveria maior coerção interna de grupos com maiores recursos na troca de argumentos na conferência, contrariando a lógica democrática. A indicação de concentração de grupos com maiores recursos econômicos e informacionais no perfil dos participantes da conferência fragiliza o potencial deliberativo da mesma.

É possível analisar o perfil da participação por meio das fichas de inscrição dos participantes em conferências, que costumam indicar origem do participante, ligação com movimentos organizados, renda e escolaridade. Algumas análises sobre o levantamento deste perfil podem indicar tendências em relação à característica mais aberta ou mais restrita destes espaços. As fichas de inscrição das conferências não estavam disponibilizadas, conforme lacuna já apontada no registro dessas experiências, impedindo essa análise.

A participação nas pré-conferências de juventude era aberta a todos os interessados, desde que comprovassem ter idade entre 16 e 35 anos, critério de idade escolhido por lei

municipal. Podiam participar das discussões pessoas fora dessa faixa etária, porém sem direito a voto ou elegibilidade. A divulgação foi feita por meio de cartazes, rádio e jornais; no entanto, foi mais eficiente por meio informal, entre os grupos de jovens organizados, ligados ao Fórum de Entidades de Belo Horizonte; através dos programas da prefeitura nas escolas municipais e, principalmente, na rede política mobilizada pela Coordenadoria da Juventude. Os participantes, como consequência da efetividade da divulgação, eram predominantemente jovens atendidos por políticas públicas ou ligados a movimentos sociais e políticos, conforme sugere observação direta na Conferência.

As pré-conferências de Políticas para Mulheres tinham prazo previsto para ocorrer, durante o mês de março de 2007, e eram abertas à participação de todas as pessoas, mulheres e homens, da comunidade e de movimentos existentes na localidade. Havia a previsão da realização de nove pré-conferência regionais, organizadas pela comissão, e possibilidade de realização de pré-conferências por segmentos da sociedade civil, desde que solicitados nos prazos previstos pela comissão organizadora e que não tivessem base territorial regional. Os segmentos propostos foram mulheres negras, lésbicas, profissionais do sexo, com deficiência, sindicalistas, jovens, entre outras, mas só a pré-conferência do segmento de mulheres lésbicas foi realizada, por iniciativa do grupo organizado em torno da questão.

A divulgação foi feita por meio de cartazes, rádio e jornais; e aqui o processo era mais institucionalizado por tratar-se de uma mobilização nacional induzida pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Além disso, dois anos antes, em 2005, a 1ª Conferência de Políticas para Mulheres já havia sido realizada na cidade e mobilizado um número grande de lideranças do segmento, o que facilitou o envolvimento para a promoção da segunda conferência. A Coordenadoria dos Direitos da Mulher também possuía execução direta de políticas públicas na Prefeitura de Belo Horizonte, com uma articulação institucional madura, por meio da qual havia um mapeamento das principais lideranças desse segmento na cidade, que é historicamente mais organizado do que o segmento da juventude, indicando algum associativismo que revela a luta pela redemocratização do país e inclusão do segmento, portanto, mais favorável à mobilização.

A opção da Comissão Organizadora foi de promover as pré-conferências em datas distintas, para permitir a participação de lideranças em mais de um evento. Os participantes só podiam se candidatar a delegado em uma pré-conferência e a previsão era de eleição de um delegado a cada oito participantes nesses eventos.

Quadro 6: Participação e divulgação das pré-conferências

Desenho	Juventude	Mulheres
Participação	Limitada a jovens com idade entre 16 e 35 anos, residentes no território regional	Aberta a participação de todas as pessoas, mulheres e homens, da comunidade e de movimentos existentes na localidade
Divulgação	Divulgação municipal pela prefeitura e informal pela rede de movimentos sociais, representado pelo Fórum de Entidades Juvenis	Divulgação nacional com reforço municipal e informal pela rede mapeada pela Coordenadoria Municipal de Direitos da Mulher e pelas entidades participantes da 1ª Conferência Municipal

Fonte: Regimento Interno das Conferências e relatos de entrevistas

Na Conferência da Juventude, os participantes receberam um caderno com a síntese das principais discussões temáticas que ocorreriam nos grupos de trabalho. A síntese possuía um diagnóstico da situação atual (do país e do município) para cada tema e sugestões de políticas públicas já consolidadas em dois documentos adotados como base para a Conferência: o Projeto Juventude, do Instituto Cidadania⁷, e o Plano Nacional da Juventude⁸, do Congresso Nacional.

A partir dessas informações e das discussões em grupos, os jovens poderiam fazer sugestões de políticas públicas, anotadas por um relator escolhido entre o grupo, em cada uma das pré-conferências.

Na inscrição da pré-conferência, o jovem escolhia o seu grupo temático. Cada participante só podia participar da discussão de um tema. As escolhas foram feitas de acordo com o interesse específico de cada jovem. Considera-se que não havia vantagem comparativa entre os participantes na discussão temática, uma vez que os jovens vivenciam todos os temas explorados e o item relevante para a discussão era a experiência pessoal e propostas de políticas para atender suas necessidades.

Nas pré-conferências, bem como nas Conferências, os debates nos grupos temáticos foram conduzidos por um grupo, também de jovens, contratados por meio de uma consultoria⁹. Esses jovens tiveram um treinamento relacionado a duas questões importantes: as políticas públicas adotadas pela Prefeitura Municipal que afetavam os temas ligados à juventude; e as competências constitucionais municipais da produção de

⁷ O Projeto Juventude foi desenvolvido pelo Instituto Cidadania entre agosto de 2003 e maio de 2004 e consistiu num diagnóstico e propostas para a juventude brasileira, elaborado em estudos, pesquisas e seminários nos diversos estados do Brasil.

⁸ O Plano Nacional da Juventude, objeto de estudo de comissão especial da Câmara dos Deputados, instituída em 2003, consistia num documento de acompanhamento e estudo das propostas de políticas públicas para a juventude.

⁹ A João Pinheiro Consultoria Jr. foi contratada pela prefeitura para acompanhar o processo. Ela é uma associação civil sem fins lucrativos formada por alunos do Curso de Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Nas pré-conferências e na Conferência trabalharam 63 jovens selecionados entre esses alunos, conduzindo os debates e as votações da Conferência.

políticas públicas; que dariam direcionamento às discussões nos grupos. Isso enriqueceu o debate de propostas de políticas públicas, e teve impacto na proposição de políticas, como será analisado posteriormente. Tanto os documentos supracitados quanto a contratação da consultoria foram definidos pela Comissão Organizadora do evento, que era composta por membros do poder público e sociedade civil.

A Conferência das Mulheres, com uma metodologia definida em nível nacional, estava voltada à discussão do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, elaborado a partir da conferência anterior, realizada em 2004, que elegeu princípios e diretrizes a partir do mesmo procedimento de etapas municipais, estaduais e nacional. Dessa forma, o documento base para a Conferência era o próprio plano, e por isso os objetivos estavam voltados à discussão da análise da realidade brasileira e seus desafios para a construção da igualdade na perspectiva de implementação do plano; à avaliação das diretrizes e políticas propostas no plano, sua execução e impacto; e à participação das mulheres nos espaços de poder, tema sugerido em complementação às discussões do plano.

A Comissão Organizadora formou uma Comissão Temática e de Relatoria, a quem competia:

I – Organizar os termos de referência do tema central e eixos temáticos, visando subsidiar a apresentação das (os) expositoras (es) na Conferência;

II – Propor expositoras (es) para cada mesa temática;

III – Elaborar a relação de sub-temas e os roteiros para os grupos de trabalho;

IV – Formular proposta de metodologia para consolidação dos relatórios dos grupos;

V – Coordenar a consolidação dos relatórios dos grupos de trabalho;

VI – Elaborar, organizar e acompanhar a publicação do relatório final da Conferência Municipal de Políticas para Mulheres de Belo Horizonte junto à Comissão de Comunicação e Informação.

(Regimento Interno – II Conferência Municipal de Políticas para Mulheres – Belo Horizonte, pág. 05)

Embora os grupos de trabalho tivessem coordenação e relatorias escolhidas pelo próprio grupo, considera-se que houve papel central da referida Comissão Temática e de

Relatoria nos rumos da discussão, uma vez que a preparação para a condução do debate tornou-se função dessa comissão. Ressalte-se, no entanto, que cabia a esta comissão conduzir a preparação do documento síntese dos trabalhos de grupos para que este fosse submetido à votação na Plenária da Conferência.

As questões do acesso ao poder, da atenção à violência doméstica e da saúde reprodutiva foram os temas principais da discussão, permitindo um resultado mais focado para direcionar a atuação do poder público.

O tipo de preparação e os documentos utilizados para a discussão interferem nas conferências e na sua capacidade de inclusão deliberativa, permitindo um debate mais qualificado dos participantes. Enquanto na Conferência da Juventude optou-se por uma condução mais formalista dos grupos de trabalho, com preparação de uma equipe de consultoria, de caráter mais técnico, para coordenar os trabalhos, a Conferência Municipal de Políticas para Mulheres convidou expositores para cada mesa temática, por meio de uma Comissão Temática dentro da Comissão Organizadora, indicando uma tendência a um debate mais politizado das temáticas propostas, dado que tais expositores possuem envolvimento anterior com os temas.

Quadro 7: Preparação dos grupos de trabalho

Desenho	Juventude	Mulheres
Documentos referência	Projeto Juventude e Plano Nacional da Juventude	Plano Nacional de Política para Mulheres
Coordenação dos grupos de trabalho	Consultoria técnica contratada, focada na informação das políticas públicas já existentes e nas competências municipais das políticas públicas de juventude; Relatoria escolhida no próprio grupo entre os participantes	Expositores convidados pela Comissão Temática da Comissão Organizadora do evento; Relatoria escolhida no próprio grupo entre os participantes

Fonte: Regimento Interno das Conferências

7.6. Conferência Municipal

Os debates realizados nas duas etapas da conferência, regional e municipal, representam, de certo, o que há de mais concreto na ligação direta desse instrumento com a argumentação pública racional em busca de consensos ou acordos, a partir do conceito expandido de deliberação. As propostas surgidas nesse debate podem sugerir novas políticas, conter crítica das políticas já existentes para o setor em debate, ou simplesmente indicar lacunas da questão pública discutida.

Em ambas as conferências as regras permitiam voz e voto igual para todos os participantes inscritos, exceto aos observadores, que só tinham direito a voz. Na conferência de juventude, essa participação era limitada a uma faixa etária – dos 16 aos 35 anos -, mas havia inscrição de observadores que poderiam participar com direito somente a voz. Além disso, previa a participação de representantes do poder público e especialistas convidados, que se limitavam à contribuição na argumentação, sem participar diretamente dos processos de votação ou eleição de delegados e representantes.

Como já mencionado, a observação dos debates e seu registro seriam as formas ideais de analisar a ligação com alguns pressupostos defendidos pelas correntes deliberativas. A estratégia de atuação dos grupos e a argumentação também poderiam indicar outras formas de comunicação e pressão para defesa de algumas propostas. Este tipo de pesquisa, no entanto, exige acompanhamento *in loco* no caso das Conferências. Por isso optou-se por fazer a análise mais focada nas regras das conferências.

Uma possibilidade de contribuição para a análise é a observação do processo de apresentação de propostas envolvida na discussão de políticas públicas específicas por segmento populacional no formato das conferências propostas. O trabalho pretende focar a capacidade desse instrumento para gerar inclusão de temas na agenda pública, conforme descrito anteriormente, e a análise sequencial em relação aos demais instrumentos de gestão pública, como o próprio planejamento estratégico municipal, pretende analisar a capacidade concreta dessa inclusão, portanto uma das variáveis importantes para essa análise é o tipo de proposta surgida nas votações da conferência.

O primeiro espaço de debate nas conferências ocorre nas etapas prévias, nas pré-conferências ou conferências regionais. Todas as sugestões levantadas pelos participantes são compiladas e levadas para a conferência municipal onde serão rediscutidas e aprovadas as propostas finais. As conferências municipais garantem a participação de representantes de todas as regionais, uma vez que as sugestões que entram no documento final destas conferências devem ser aprovadas pela maioria dos delegados eleitos nas regionais. Ao contar com a participação de delegados de todas as regionais, as conferências municipais podem garantir a supressão de preferências locais por preferências gerais e a argumentação de todos os grupos participantes das pré-

conferências, já que os delegados presentes na aprovação haviam participado da formulação das sugestões na primeira fase¹⁰.

Para Fung (2004a), tal qual indicado anteriormente, a qualidade da deliberação está ligada à idéia de racionalidade na argumentação e discussão, no nível de informações que circulam, no planejamento e na capacidade de resolução dos problemas apresentados. Deve respeitar, também, as reivindicações de todos os participantes, freando a busca do auto-interesse e favorecendo a busca do interesse comum. Para ele, a razoabilidade pode requerer de alguém que retire seu apoio a determinada proposta que melhor promove o próprio interesse em favor de outras que são mais necessárias. Essa racionalidade será tanto maior, segundo o autor, quanto maiores forem as “vantagens epistêmicas”¹¹ dos participantes. Na discussão de políticas públicas para segmentos populacionais específicos – juventude e mulheres - há vantagem epistêmica na participação dos jovens e mulheres atingidos pelos principais problemas, uma vez que eles têm percepções relevantes para o processo de discussão das mesmas.

Numa tentativa de identificar a “qualidade”, no sentido descrito por Fung, das políticas públicas deliberadas na Conferência, as propostas foram classificadas a partir de três pares de características, ligadas à viabilidade de implementação das propostas surgidas, conforme quadro a seguir:

¹⁰ Supõe-se que a participação nas pré-Conferências regionais causou sub-representação ou sobre-representação de algumas regionais na Conferência Municipal, uma vez que o número de participantes não é proporcional ao número de residentes nas regionais.

¹¹ O autor utiliza o termo vantagens epistêmicas para se referir ao conhecimento tácito dos participantes sobre as realidades vivenciadas por eles na realidade social.

Quadro 8: Classificação propostas de políticas públicas das conferências.

<p>Políticas restritas – atendem um público limitado, moradores de região específica ou membros de um grupo restrito.</p> <p><i>Exemplo:</i></p> <p>CMJ - Reformar o campo de futebol da rua Pedreira, no bairro Vista Alegre.</p> <p>CMPM – Implementar, com urgência, linhas de ônibus que permitam a circulação das/os usuárias/os no Serviço de Saúde da Pampulha.</p>	<p>Políticas difusas – beneficiam a generalidade do público da conferência, seja no critério etário/gênero ou por vivenciarem situação semelhante.</p> <p><i>Exemplo:</i></p> <p>CMJ - Criar mecanismos que promovam a inclusão da jovem negra na sociedade.</p> <p>CMPM – Elaborar um calendário anual com eventos relacionados à Saúde da Mulher.</p>
<p>Políticas específicas – afetam somente os jovens/mulheres ou tem sua atuação específica para problemas do segmento.</p> <p><i>Exemplo:</i></p> <p>CMJ - Potencializar os agentes de saúde jovem para falarem sobre sexualidade.</p> <p>CMPM – Criar programas de prevenção às DST/AIDS específico para lésbicas.</p>	<p>Políticas gerais – destinadas a resolver problemas de toda a sociedade.</p> <p><i>Exemplo:</i></p> <p>CMJ - Promover a valorização social de exercícios profissionais como cabeleireiro, manicure, mecânico e garçom.</p> <p>CMPM – Garantir a notificação compulsória dos casos de violência atendidos pela saúde.</p>
<p>Políticas de competência municipal – de competência específica, comum ou concorrente na Constituição.</p> <p><i>Exemplo:</i></p> <p>CMJ - Implantar o passe livre para os jovens estudantes da rede pública visando garantir o acesso a cultura, esporte e lazer.</p> <p>CMPM – Garantir e priorizar o acesso das mulheres ao Programa de Moradia definitiva da PBH.</p>	<p>Políticas sem competência municipal – sem ligação com competência municipal</p> <p><i>Exemplo:</i></p> <p>CMJ - Criar uma universidade municipal que garanta o ensino superior gratuito e de qualidade.</p> <p>CMPM – Incluir nos estatutos dos partidos políticos a cota de gênero com a garantia de no mínimo 30% de representação feminina nas direções partidárias, em todos os níveis.</p>

*CMJ – Conferência Municipal de Juventude

CMPM – Conferência Municipal de Políticas para Mulheres

Para os fins de análise do potencial impacto das propostas aprovadas na política municipal, as políticas restritas são consideradas de menor qualidade que políticas difusas por exprimirem um caráter auto-interessado superior ao caráter coletivo, uma vez que as conferências pretendiam levantar demandas da população jovem e de mulheres de Belo Horizonte como um todo.

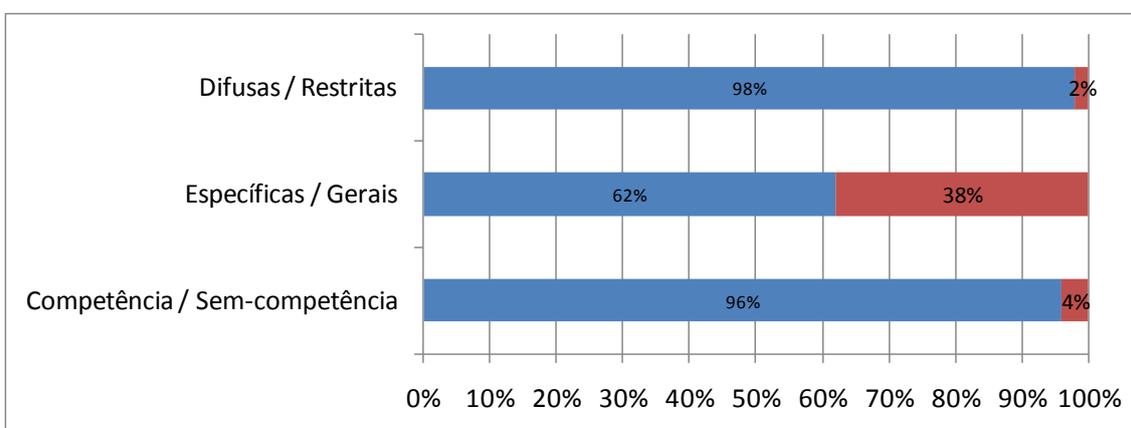
A classificação entre políticas gerais ou específicas refere-se mais à eficácia do processo de Conferência, no sentido da expectativa do produto do instrumento. Se o instrumento objetivava levantar demandas de políticas de juventude e de mulheres, um maior número de políticas gerais poderia identificar uma falha no sentido de formulação de conferências segmentadas como essa.

A qualidade de deliberação seria prejudicada por um grande número de propostas de políticas que não são de competência municipal, uma vez que isso impacta

negativamente sobre a efetividade das sugestões levantadas. Ao contrário da juventude, no caso da Conferência Municipal de Políticas para Mulheres, as políticas de competência estadual ou federal poderiam ser consideradas em momentos posteriores, por tratar-se de um processo de conferência com etapas estaduais e nacional, mas como a análise desse trabalho limita-se à capacidade de comprometimento do poder público municipal com as demandas da conferência essas propostas foram classificadas como “sem competência municipal”.

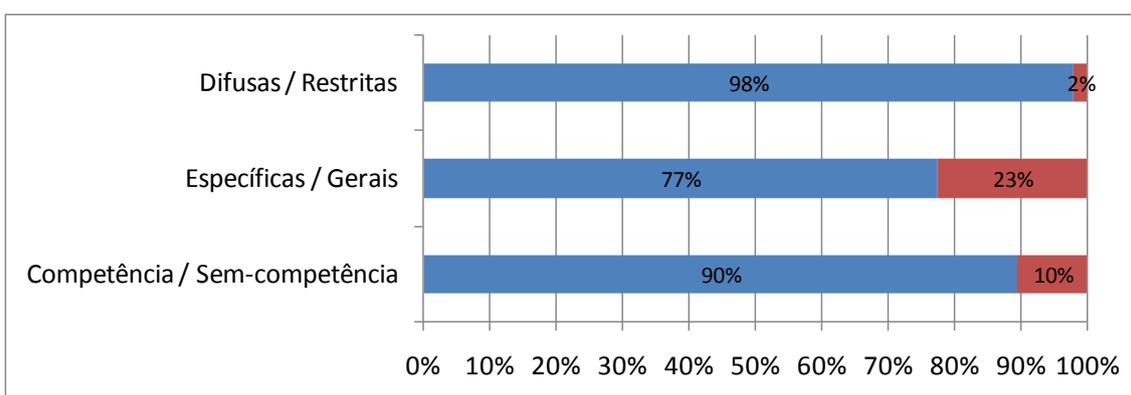
As propostas de ambas as conferências foram analisadas a partir dos gráficos abaixo.

Gráfico 1 – Classificação das propostas aprovadas na 1ª Conferência Municipal da Juventude – Belo Horizonte, 2006



Fonte: Belo Horizonte, 2006b

Gráfico 2 – Classificação das propostas aprovadas na 2ª Conferência Municipal de Políticas para Mulheres – Belo Horizonte, 2007



Fonte: Belo Horizonte, 2007b

Em geral, pode-se observar número insignificante (2%) de propostas restritas nas duas conferências. O desenho institucional, por meio de um processo de discussão e

aprovação de propostas em etapas regionais e uma etapa municipal unificando delegados regionais, pode indicar o sucesso da experiência nesse sentido.

O percentual relevante de propostas gerais (38% na Conferência de Juventude e 23% na Conferência de Políticas para Mulheres) indica que as Conferências incluem discussões gerais de políticas públicas, desviando por vezes da discussão voltada aos segmentos populacionais específicos. Embora não seja o maior número de propostas isso pode indicar a dificuldade de trabalhar com políticas públicas de forma segmentada: nem sempre as necessidades são específicas de um segmento da população, mas são intrínsecas à política pública para atender a toda a população municipal.

Por fim, o número de propostas sem competência municipal também se mostra baixo (4% na Conferência de Juventude e 10% na Conferência de Políticas para Mulheres). Uma possível justificativa para o maior percentual da Conferência de Políticas para Mulheres pode ser explicado em função do cenário de discussão dessa conferência. Era ela uma etapa municipal de uma discussão que seria levada aos níveis estadual e nacional, permitindo assim uma abordagem mais geral das questões e diminuindo a capacidade de assimilação e comprometimento do poder público municipal com algumas questões tratadas, que, no entanto, representam baixo percentual do documento geral.

Quadro 9: Classificação das propostas aprovadas nas conferências

Propostas	Juventude	Mulheres
Propostas aprovadas	98% difusas; 2% restritas 62% específicas; 38% gerais 96% com competência municipal; 4% sem competência municipal	98% difusas; 2% restritas 77% específicas; 23% gerais 90% com competência municipal; 10% sem competência municipal

Fonte: Regimento Interno das Conferências

As regras para eleição de delegados em conferências regionais e, no caso da juventude, dos conselheiros nos dois momentos das conferências pode indicar a inserção de elementos conflituos importantes para a análise da experiência. Enquanto os debates iniciais podem privilegiar uma lógica fortemente discursiva, a mobilização para eleição de delegados e conselheiros pode estar mais ligada a uma lógica adversarial e estratégica, com mobilização e disputa de grupos com alto interesse na representação permitida por esses instrumentos.

As eleições são parte fundamental do processo deliberativo das conferências, pois funcionam como um filtro representativo de uma etapa (pré-conferência) para outras (conferência e conselho).

As pré-conferências municipais de Juventude foram realizadas simultaneamente nas nove regionais da prefeitura, em um sábado, de forma que os participantes tiveram que optar por participar da pré-conferência realizada no local mais próximo de sua residência. Os participantes eram divididos nos grupos temáticos e cada grupo elegia um delegado a cada dez participantes para participar da etapa municipal. Além disso, havia um processo de votação unificado para todos os grupos da conferência: a eleição de um conselheiro para representar a regional no Conselho Municipal da Juventude.

Havia a exigência de que o conselheiro eleito pela regional deveria comprovar sua residência nos limites territoriais da mesma. Os relatórios da conferência demonstram que houve mobilização de participantes para eleição destes conselheiros que não residiam na regional, uma vez que não havia obrigatoriedade de apresentar comprovante de residência para a inscrição. Os relatórios da conferência (ver João Pinheiro Consultoria Jr, 2006) indicam que a mobilização pela eleição de delegados e conselheiros foi intensa, envolvendo partidos políticos, mobilização de grandes grupos com pagamento de deslocamento por interessados nas eleições. Considera-se que esses procedimentos de mobilização podem aumentar os níveis de interesse na participação, embora incida uma lógica agregativa que pode prejudicar o nível de qualidade dos debates das propostas dentro dos grupos, uma vez que essa mobilização representativa não está diretamente ligada à defesa de argumentos para as políticas públicas que estavam sendo discutidas no encontro.

A etapa municipal ocorria com a mesma divisão temática dos grupos de trabalho e cada grupo elegia, dentro dos delegados daquele grupo, um conselheiro temático para o Conselho Municipal da Juventude, totalizando nove conselheiros regionais eleitos nas pré-conferências mais cinco conselheiros temáticos eleitos na conferência.

No caso da 2ª Conferência de Políticas para Mulheres, a dinâmica de votação e representação era estabelecida pelas regras estipuladas nacionalmente, já utilizadas anteriormente na primeira experiência de conferência e foco de um trabalho de divulgação nacional. Isso pode facilitar a mobilização e atuação de lideranças, afetando mais diretamente o processo conflitivo da representação por delegação.

Os participantes também eram divididos por grupos temáticos que elegiam um delegado a cada oito participantes para a etapa municipal. Nesta, também poderia haver

diferenças de representação das regionais, mas havia maior condição de equilíbrio, uma vez que os grupos mobilizados poderiam ter participado de todas as etapas regionais para eleger maior número de delegados. A Comissão Organizadora optou por realizar as nove pré-conferências em datas distintas, de forma que era permitido participar de mais de uma conferência, só sendo permitido candidatar-se a delegado em uma delas.

O processo de votação para representação na Conferência Municipal de Juventude apresenta maior propensão ao conflito em função do desconhecimento dos participantes das regras de votação, por ser um processo pioneiro sem antecedentes e por envolver uma votação mais efetiva, para constituição do Conselho Municipal da Juventude. Além disso, a dinâmica representativa aqui é mais evidente, em função dessa votação do conselho. Conforme será observado posteriormente, na análise do Conselho Municipal da Juventude, houve uma grande mobilização de dois grandes grupos que disputaram espaço na Conferência. Na visão de alguns entrevistados, esse processo esvazia o cenário de debates e discussão proposto pelo instrumento e valoriza excessivamente a lógica agregativa e adversarial de votação.

Quadro 10: Eleição de delegados e conselheiros nas conferências

Propostas	Juventude	Mulheres
Regras de eleição de delegados e conselheiros nas pré-conferências regionais	Para cada 10 participantes dos grupos de trabalho, foi eleito 1 delegado para a Conferência Municipal 9 pré-conferências realizadas simultaneamente (só pode candidatar, votar e ser votado em uma delas) Eleição geral na plenária final de 1 conselheiro regional, com direito a voto de todos os participantes	Para cada 8 participantes dos grupos de trabalho, foi eleito 1 delegado para a Conferência Municipal 9 pré-conferências realizadas separadamente (só pode candidatar e ser votado em uma delas, mas pode votar em todas) Não havia eleição de conselheiros
Regras de eleição na Conferência Municipal	1 conselheiro eleito em cada um dos 5 grupos de trabalho, pelo voto dos delegados de cada temática	65 delegadas eleitas para a II Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres, na proporção definida pelo regimento: 60% sociedade civil (50 delegadas) e 40% poder público (15 delegadas)

Fonte: Regimento Interno das Conferências

8. Sequência deliberativa das conferências na gestão pública municipal

A metodologia utilizada para a análise sequencial da conferência com os demais instrumentos da gestão pública municipal buscará prever pontos de ligação direta entre a realização das conferências, seu empoderamento pelos conselhos e coordenadorias, e a elaboração de uma agenda pública a partir do planejamento estratégico, com as ferramentas mais inovadoras e contemporâneas de gestão pública, ressaltando assim as possíveis interferências do instrumento analisado nesse processo. Consideram-se, portanto, essas experiências como relevantes para o nosso estudo por representarem exatamente a possibilidade de inserção de demandas de grupos considerados marginalizados, ou que demandam mais foco na ação pública, portanto, com problemas específicos a serem incluídos na agenda pública.

As análises foram realizadas a partir de documentos dos referidos instrumentos e por meio de entrevistas com atores estratégicos ligados aos conselhos e às coordenadorias municipais.

8.1. *Conselhos municipais de Juventude e de Direitos da Mulher*

Os conselhos consultivos são importantes redes de apoio, consulta e participação de entidades, ONGs, grupos e cidadãos interessados na construção de ações do Poder Público. Eles normalmente detêm funções propositivas e de assessoramento, ao invés de atribuições mandatórias. Suas competências são de articulação, concertação e proposição. Eles mobilizam conhecimentos de especialistas e personalidades ou entidades representativas na área específica de atuação, e não possuem atribuições legais que lhes confirmam autonomia relativa em relação aos órgãos do Executivo.

No caso dos conselhos aqui tratados, eles representam uma discussão relativa à construção de políticas públicas ou arranjos de interesses dentro de políticas públicas já existentes, em relação a questões que afetam segmentos populacionais com questões consideradas importantes para inclusão desses segmentos. Ora, nesse ponto sua função é muito semelhante à das conferências em análise, uma vez que seu objetivo também é discutir essas demandas, só que num cenário com funções mais deliberativas, uma vez que permitem a participação de uma gama ampla de indivíduos e/ou organizações. A representação nos conselhos limita a participação desses atores a um número menor de conselheiros e, portanto, as propostas das conferências deveriam significar a possibilidade de aprofundar as demandas do segmento para potencializar a atuação dos

conselhos. A seguir, trataremos da análise dos dois conselhos municipais em Belo Horizonte, a partir de dados institucionais e de entrevistas com conselheiros realizadas¹².

Conselho Municipal da Juventude

O Conselho Municipal da Juventude foi criado pela Lei nº 7.551, de 09 de julho de 1998, sendo uma das primeiras cidades do país a instituir conselho específico para esse segmento da população. A legislação prevê as competências do conselho, estabelece a sua composição com membros do poder público e da sociedade civil (vinte e cinco membros, sendo oito do Executivo, três do Legislativo, nove da sociedade civil representando cada regional da cidade e cinco representantes de movimentos juvenis por temática). O conselho é consultivo para ser um espaço de participação dos jovens nas decisões do município.

A legislação previa escolha dos representantes da sociedade civil em processo democrático, de acordo com normas a serem definidas pelo próprio conselho. No período de 1998 a 2006, o Conselho foi formado, mas não teve atuação efetiva nem um processo público de escolha dos representantes, como ocorrido na 1ª Conferência Municipal de Belo Horizonte. A eleição de um conselho de juventude por conferência foi inclusive considerada inovadora, tendo sido a experiência assistida pelo Conselho Nacional de Juventude, como experiência de formação democrática de conselhos.

A Lei nº 10.268/2011 alterou a legislação do conselho, inserindo novas competências, alterando as áreas temáticas representadas pela sociedade civil e alterando a idade máxima dos conselheiros, de 35 para 29 anos, e excluindo os representantes do poder público dessa limitação.

O Conselho Municipal da Juventude eleito na 1ª Conferência Municipal de Juventude de Belo Horizonte tomou posse no dia 19 de dezembro de 2006 e iniciou sua atuação em 2007 com uma série de apostas, entre elas a responsabilidade por processar as deliberações e acompanhar, controlando, a possível implementação das mesmas. Além disso, ele tinha a responsabilidade de realizar, sob condução direta, uma nova conferência depois de dois anos para renovação do conselho.

A atuação deste Conselho Municipal da Juventude limitou-se à discussão regimental, não envolvendo a discussão das propostas aprovadas na Conferência ou a análise e

¹² A identidade dos entrevistados foi preservada em sigilo, para permitir um aprofundamento das questões e garantir ao entrevistado maior liberdade nas suas considerações.

acompanhamento das políticas municipais da prefeitura para esse segmento populacional, conforme aponta entrevistas realizadas¹³.

O processo eleitoral dos conselheiros ao longo da Conferência demonstrou uma disputa acirrada entre entidades participantes do Fórum de Entidades e Movimentos Juvenis e movimentos ligados a partidos políticos diversos (mais concentrado nos partidos de esquerda, muito atuantes na cidade). Segundo relatos captados pela entrevista, as primeiras movimentações do Conselho foram em torno da eleição da mesa diretora do mesmo: presidência e secretaria executiva. Depois de uma rodada forte de negociações e disputa entre os grupos, o grupo organizado da sociedade civil conseguiu a presidência do Conselho.

A partir daí os relatos indicam uma série de desarticulações que vão da falta de infraestrutura para funcionamento do Conselho ao abandono e ausência dos conselheiros às reuniões, especialmente os conselheiros da sociedade civil. Em 2008, o Conselho Municipal da Juventude já se encontrava desarticulado e uma nova conferência municipal não ocorreu. O ano de 2008 passou pela primeira experiência de Conferência Nacional da Juventude, mas Belo Horizonte não organizou a etapa municipal, tendo colaborado na organização de uma etapa metropolitana que desarticulou os movimentos e a discussão da re-formatação do conselho municipal.

O Fórum de Entidades Juvenis, por ocasião da ocorrência de audiência pública para discussão de projeto do Centro de Referência da Juventude na cidade, manifestou-se em Carta Aberta onde retoma a trajetória do Conselho Municipal.

Criado em 1998, o Conselho funcionou precariamente até 2003 e, tal como ocorre hoje, foi enfraquecido e desativado pela Prefeitura. A partir de 2005, o Fórum passou a pressionar a Coordenadoria Municipal de Juventude, a fim de que fossem convocadas eleições para recomposição do Conselho. Em meio a esse conflito, foi realizada uma audiência pública, na Câmara Municipal, na qual também se discutiu a implementação do Projovem em Belo Horizonte (novidade que chegava com a Política Nacional de Juventude, à época recém-lançada pelo Governo Lula e que também instituía a Secretaria e o Conselho Nacional de Juventude). Após a

¹³ Entrevista realizada com os responsáveis pela Coordenadoria Municipal da Juventude, realizada em 02/04/2012; e entrevista realizada com ex-presidente do Conselho Municipal de Juventude, realizada em 18/04/2012.

audiência, criou-se um grupo de reestruturação do Conselho, com participação da Prefeitura, da Câmara e da sociedade civil. Fruto desse trabalho foi a Conferência Municipal de Juventude de 2006, precedida por nove etapas regionais. O evento propiciou um debate de qualidade sobre as necessidades e demandas dos e das jovens e elegeu os conselheiros e as conselheiras da sociedade civil para a nova gestão do Conselho. Mas a comemoração ficou por aí: o documento de propostas retirado da Conferência não foi colocado em prática pela PBH e o Conselho, embora formado por um grupo qualificado e motivado, jamais teve o devido respaldo institucional para desempenhar as suas funções. Sem uma verdadeira política municipal de juventude e com o Conselho cada vez mais debilitado, as consequências já são conhecidas: o Conselho foi novamente desativado e assim permanece há três anos; a Conferência Municipal de Juventude de 2008 foi um desastre; a Coordenadoria Municipal de Juventude foi deliberadamente desestruturada e comprimida; Belo Horizonte tornou-se uma cidade hostil aos direitos da juventude. (Forum de Entidades e Movimentos Juvenis de Belo Horizonte, 2011)

Segundo relatos das entrevistas, o Conselho desarticulou-se justamente em função do embate entre os principais grupos envolvidos, o Forum e os partidos políticos. A influência de alguns atores políticos importantes sobre a prefeitura, que não tinham controle sobre a mesa diretora do conselho constituído, é indicada como um dos principais motivos para a ausência e bloqueio desta articulação. A participação dos representantes governamentais, inclusive, foi muito superior à participação dos conselheiros da sociedade civil nas reuniões ocorridas, o que pode indicar essa desarticulação e a descrença dos representantes na instituição.

A nova administração, a partir de 2009, já não teve um conselho constituído e em funcionamento e desde então a atuação dos movimentos juvenis da cidade, as propostas dos novos movimentos, como a conferência municipal ocorrida em 2011, e o plano de trabalho da Coordenadoria Municipal, conforme já detalhado, tem sido reformular o Conselho para retomar sua atuação.

Conselho Municipal dos Direitos da Mulher

O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher foi criado pela Lei 6.948, de 14 de setembro de 1995, com os objetivos de prestar assessoria direta ao executivo nas questões e matérias que alcancem as mulheres, ao estímulo, apoio e desenvolvimento de estudos e debates das condições de vida das mulheres do município de Belo Horizonte, visando a eliminar todas as formas de discriminação; de fiscalizar e exigir o cumprimento da legislação concernente aos direitos assegurados às mulheres; de promover intercâmbio e firmar convênios com organismos nacionais e internacionais, públicos ou privados; de manter canais permanentes de relacionamentos com grupos autônomos de mulheres apoiando as atividades por eles desenvolvidas; de receber, examinar e efetuar denúncias que envolvam atos de discriminação das mulheres, em todos os setores da sociedade, encaminhando-as aos órgãos competentes; e de exercer as atribuições definidas em lei quanto à investigação e à apuração de delitos contra as mulheres e ao funcionamento de delegacias especializadas em seu atendimento específico.

Posteriormente ele foi regulamento pelos Decretos nº 8.544/1996 e nº 10.971/2002. O primeiro tinha como função detalhar as competências do conselho e estabelecer a sua composição, por meio de vinte e três representantes, sendo onze indicadas pelo poder público e doze indicadas pela sociedade civil por meio de assembleias entre as entidades do setor cadastradas, sendo a presidência nomeada diretamente pelo prefeito. O segundo decreto reviu a composição, diminuindo uma cadeira no conselho, conferindo-o paridade entre poder público e sociedade civil, e instituindo as suplências dos cargos de conselheiro; alterando algumas competências e instituindo uma mesa diretora com presidência, vice-presidência e secretaria executiva, mantida a designação do prefeito para esses cargos.

O conselho foi uma conquista do movimento feminista e de mulheres, em busca de relações sociais justas e democráticas que dão visibilidade às relações desiguais de gênero. Ele promove sistematicamente seminários formativos agregando Universidades, parceiros da Rede de Enfrentamento a Violência contra a mulher, entidades de defesa dos direitos da mulher negra, gestores públicos e entidades da Sociedade Civil, versando sobre vários temas que dizem respeito à garantia dos direitos das mulheres, muitas vezes em parceria com a Coordenadoria dos Direitos da Mulher e demais entidades.

Uma das entrevistadas¹⁴ indicou que há baixa rotatividade nas instituições que representam a sociedade civil, indicando centralização ou organização dos movimentos que atuam na área, com alto teor associativo e mobilizador. A situação funcional não é favorável. O conselho também funciona no prédio da Secretaria Municipal de Políticas Sociais e não tem tido apoio financeiro do executivo municipal para a maior parte das suas ações, sem contar inclusive com a disponibilização de funcionários administrativos, o que indica a falta de atenção para a boa manutenção do conselho.

Os movimentos de mulheres e as instituições ligadas a essa temática apresentam alto grau de mobilização, o que torna permanente a cobrança de maior atenção do poder público municipal. O conselho participa ativamente dos processos de conferência e tem assento na Comissão Organizadora. Foi indicado que há um processo de mobilização e discussão prévia para participação nas conferências, tentando inserir itens de seu interesse na discussão, mas não há um trabalho sistematizado de análise das propostas que surgem na conferência, pelo conselho, em nenhuma das três experiências concretizadas na cidade. A percepção é de que o poder público tem baixa capacidade de resposta para todas as demandas surgidas na conferência e atuação concentrada em projetos de governo, que acabam pautando as ações da Coordenadoria e do Conselho. A falta de continuidade da discussão entre poder público e sociedade no momento posterior à conferência poderia ser um fato de desestruturação da participação da sociedade civil representada no conselho em relação a esse instrumento.

A relação do conselho com a Coordenadoria é uma relação de parceria, tendo inclusive a chefe da Coordenadoria assento no conselho como conselheira. Os dois inclusive ocupam espaços próximos no prédio da Secretaria, embora haja um esforço dos membros do conselho para se diferenciar da Coordenadoria, a fim de garantir um espaço imparcial de discussão junto à sociedade. Problemas de direcionamento dos dois órgãos, envolvendo disputas de espaço interno do governo também foram relatadas, mas não a ponto de interferir diretamente na parceria.

Foi relatado, no entanto, uma desmobilização nos últimos anos, na nova gestão, com participação mais enfraquecida dos participantes da sociedade civil. A percepção da conselheira entrevistada (ver nota 13) é de que houve uma evolução grande das políticas públicas voltadas para mulheres e uma sensação dos movimentos sociais de que as coisas estão funcionando sem a necessidade de sua participação, causando

¹⁴ Entrevista realizada com conselheira do Conselho Municipal de Direitos da Mulher, realizada em 18/04/2012.

desmobilização que se reflete na atuação do conselho, limitada à realização de seminários e eventos públicos.

O quadro a seguir apresenta uma análise comparativa para os dois conselhos de políticas públicas.

Quadro 11: Análise comparativa do trabalho dos conselhos municipais de Juventude e Direitos da Mulher

Conselho	Juventude	Mulheres
Estrutura	<p>Criado pela Lei nº 7.551/1998, alterado pela Lei nº 10.268/2011. Composto por 25 representantes, sendo 8 do Poder Executivo, 3 do Legislativo, 14 da sociedade civil. Funcionou precariamente de 1998 até 2003, quando foi desativado. Reativou-se a partir da eleição na conferência em 2006 e está desativado desde 2008.</p> <p>Foi indicado que ele não chegou a ter uma estrutura administrativa adequada para seu funcionamento na prefeitura.</p>	<p>Criado pela Lei 6.948/1995 e regulamentado pelos Decretos 8.544/1996 e 10.971/2002.</p> <p>Composto por 23 representantes, 11 do poder público e 11 indicados pela sociedade civil por meio de assembleias entre as entidades do setor cadastradas, sendo a presidência nomeada pelo prefeito. O conselho funciona no prédio da Secretaria de Políticas Sociais, mas não conta com quadro de funcionários administrativos, não possuindo sequer secretaria executiva.</p>
Políticas acompanhadas diretamente pelo conselho	<p>Conforme demonstrado, o conselho não teve uma atuação diretamente ligada às políticas públicas. No período de atuação de 2006 a 2008 limitou-se a discutir regimento e eleição de mesa diretora.</p>	<p>Promove seminários para estudo e debate das condições de vida das mulheres no município; fiscaliza e exige o cumprimento dos direitos da mulher; promove intercâmbio com organismos nacionais e internacionais; mantém canais permanentes de relacionamentos com grupos autônomos de mulheres; recebe, examina e efetua denúncias de discriminação; investiga e apura delitos contra as mulheres e relativas ao funcionamento de delegacias especializadas.</p>
Participação na conferência municipal	<p>O conselho não estava ativo à época da organização da Conferência. Ele teria o papel de organizar uma nova conferência, mas esta só ocorreu em 2011, quando ele já não estava mais atuante.</p>	<p>O conselho participou diretamente das organizações da conferência, tendo assento na Comissão Organizadora determinado pelo Decreto.</p>
Análise das propostas aprovadas na conferência	<p>Não houve um trabalho sistemático de análise das propostas, mantendo-se a limitação informada.</p>	<p>Foi relatado que há um processo de mobilização e discussão prévia para as conferências, para tentar inserir itens de seu interesse na discussão, mas não já um trabalho sistemático de análise das propostas.</p>

8.2. *Coordenadorias municipais de Juventude e de Direitos da Mulher*

A capacidade de empoderamento dos participantes das conferências está ligada ao caderno de propostas indicando preferências para o poder público na condução da temática proposta para a ação governamental. Assim, cabe analisar quais propostas foram assumidas na condução dos trabalhos dessas coordenadorias, bem como o seu papel de intermediador dessas propostas junto ao poder público, inclusive no momento do planejamento estratégico, outro momento sequencial importante para este trabalho. É necessário que as relações entre Estado e sociedade sejam afetadas, como aponta Faria (2010a), para que esses instrumentos tenham efetividade.

Rompendo com a visão anti-institucionalista, muito presente nas análises sobre participação e movimentos sociais das décadas de 70 e 80, Cohen e Arato (1992) (...) defendiam uma política da “influência, da inclusão e da reforma” como decorrência da relação entre as associações da sociedade civil e as organizações burocráticas. Tal política estaria assentada na idéia de que esta relação poderia gerar mudanças na organização do Estado, redundando em inovações institucionais que impulsionariam formas mais democráticas e igualitárias de convivência entre estes dois atores, transformando, assim, ambos. (Faria, 2010a)

A forma de trabalho das coordenadorias é fundamental para o empoderamento dos participantes de uma experiência como as conferências, uma vez que cabe a elas implementarem a política pública específica para o segmento populacional da administração municipal. A seguir, será descrito o papel das coordenadorias, obtido a partir de informações institucionais e entrevistas com servidores das coordenadorias¹⁵.

Coordenadoria Municipal de Juventude

A Coordenadoria Municipal de Juventude é órgão ligado à Secretaria Municipal de Governo. Seu objetivo é recepcionar e encaminhar respostas ligadas à questão da juventude na cidade, por meio das regionais, com a função de dar visibilidade à temática da juventude na sociedade, aglutinar forças, ouvir lideranças e movimentos ligados à juventude. O órgão deve possibilitar a integração entre programas e ações específicos, destinados à educação, à cultura, à socialização e ao aprendizado profissional. Entre as

¹⁵ A identidade dos entrevistados foi preservada em sigilo, para permitir um aprofundamento das questões e garantir ao entrevistado maior liberdade nas suas considerações.

prioridades também estão incluídas a promoção da integração entre grupos de jovens e a ampliação da participação do segmento no Conselho Nacional da Juventude.

As deliberações da Conferência da Juventude referem-se a propostas de políticas públicas a serem implementadas pela Prefeitura de Belo Horizonte. A conferência tem caráter de rodada conclusiva, por não estar ligada a uma conferência nacional, e uma recorrência era prevista: o mandato dos conselheiros eleitos na conferência é de dois anos e torna-se função do conselho convocar nova conferência para eleger a próximo formação. Portanto, de dois em dois anos, os jovens de Belo Horizonte poderiam ser convocados a discutir e problematizar a sua percepção sobre as políticas públicas específicas para a juventude na cidade. A recorrência da Conferência é essencial para sua legitimidade e para sua capacidade de deliberação. No caso da Conferência da Juventude, não houve recorrência do instrumento no formato realizado. Durante o ano de 2008 foi organizada a 1ª Conferência Nacional da Juventude, por iniciativa do governo federal. A conferência também continha fases municipais e estaduais, no entanto a prefeitura de Belo Horizonte não organizou uma conferência municipal. A Coordenadoria Municipal de Juventude contribuiu na organização de uma Conferência Metropolitana que formulou propostas para o Plano Nacional da Juventude. Em 2011, a 2ª Conferência Nacional da Juventude foi realizada e desta vez houve uma etapa municipal, organizada em conjunto pela Coordenadoria Municipal da Juventude com outros órgãos governamentais e alguns representantes da sociedade, inclusive oriundos do conselho eleito em 2006, mas que já não se encontrava mais em atuação.

A atuação da Coordenadoria da Juventude não demonstra efetivação das propostas no período posterior à Conferência e ainda sofreu interferências na mudança de mandato em 2009: a equipe foi desmobilizada e reduzida. À época da organização da conferência municipal em 2006 a coordenadoria possuía um quadro de servidores contratados, possuía representantes em cada uma das nove regionais da prefeitura e executava diretamente um programa de convênio com o governo federal, o Pro-Jovem. Hoje a coordenadoria possui três funcionários, os programas sob sua responsabilidade foram transferidos para responsabilidade de outros setores e a nova coordenadoria ainda está em fase de planejamento de suas atividades e se limita à articulação de atores para mobilização de ações e questões específicas. Além disso, foi criada uma Assessoria Especial para Assuntos de Juventude, ligada diretamente ao Prefeito, com o objetivo de montar um projeto de Centro de Referência da Juventude, o que esvaziou ainda mais o trabalho da Coordenadoria.

As entrevistas com os atores ligados a essa instituição¹⁶ permitem endossar o enfraquecimento do papel da coordenadoria e indicar que há uma tentativa de resgatar o Conselho Municipal da Juventude, promovendo uma nova eleição e, a partir daí, retomando o seu papel de articulador das políticas de juventude municipais.

Algumas das questões propostas nas Conferências foram transformadas em políticas concretas pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, como o meio passe estudantil, mas não há um trabalho sistemático para acompanhar as demandas eleitas nas conferências municipais. Há baixa capacidade de executar esse monitoramento bem como novos eventos de articulação social para a questão. O papel articulador é executado por meio da representação do tema nas principais discussões municipais.

A proximidade com o gestor da Secretaria Municipal de Governo é vista como positiva porque é uma secretaria central e com alto poder de decisão na prefeitura, mas a vontade do gestor é fundamental para o funcionamento, sendo que, na nova gestão, a percepção aferida a partir das entrevistas é de que não há uma atenção prioritária para a questão, ainda que haja uma nova assessoria ligada diretamente ao gabinete do prefeito. Nesse contexto, a necessidade de sensibilização dos gestores para a questão da juventude gera um trabalho vagaroso e complexo para viabilizar o empoderamento dos participantes e de suas propostas na conferência. O Fórum de Entidades e Movimentos Juvenis, já citado como ator importante na organização da conferência municipal, tem denunciado por meio de cartas abertas o enfraquecimento das políticas municipais de juventude, focado exclusivamente na implantação do Centro de Referência, sem atender às demais demandas do setor.

Coordenadoria dos Direitos da Mulher

A Coordenadoria dos Direitos da Mulher é uma das cinco coordenadorias vinculadas à Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania, da Secretaria Municipal de Políticas Sociais, todas ligadas a segmentos populacionais específicos (Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência; Direitos da Pessoa Idosa; Direitos Humanos e Promoção da Igualdade Racial).

Ela tem por objetivos elaborar, propor e coordenar as políticas municipais que assegurem o atendimento às necessidades específicas da mulher. Ela possui quatro eixos de atuação: formação e educação política em direitos humanos e cidadania; ações

¹⁶ Entrevista realizada com funcionários da Coordenadoria Municipal da Juventude, realizada em 02/04/2012.

políticas emancipatórias; inclusão social e produtiva (na qual atua por meio do Espaço da Cidadania e do projeto de Incubadora Solidária Tecnológica); e serviços de atendimento psicossocial e jurídico. Este último contempla duas outras unidades importantes da Coordenadoria, que é o *Benvinda* – Centro de Apoio à Mulher, criado em 1996, como equipamento público para atendimento psicológico, social e orientação jurídica às mulheres em situação de violência doméstica; e a *Casa Abrigo Sempre Viva*, para abrigar mulheres vítimas de violência e garantir a integridade física e psicológica das mulheres em situação de risco de morte.

O órgão municipal também tem sido responsável pela discussão de gênero com todos os outros órgãos governamentais (saúde, educação, inclusão produtiva), inclusive com uma estrutura de servidores da coordenadoria destinados exatamente a esse relacionamento e acompanhamento das políticas. Além disso, a coordenadoria executa diversos projetos em parcerias com esses órgãos ou com as outras esferas de governo.

A coordenadoria atuou diretamente na organização das três conferências municipais (2004, 2007 e 2011), todas ligadas a conferências nacionais convocadas pelo governo federal. A coordenadoria foi responsável por toda a mobilização das lideranças sociais que participaram das conferências. A 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, realizada em 2004, foi convocada num cenário de proclamação do Ano da Mulher no Brasil, com uma divulgação extensa na mídia que favoreceu a identificação e mobilização de diversos atores sociais. Nesse cenário a coordenadoria tornou-se referência para essas lideranças, havendo uma aproximação maior entre o poder público municipal e a sociedade civil. A análise do processo da primeira conferência foi realizada junto a esses movimentos, o que favoreceu o amadurecimento da participação. Além disso, em 2007 houve a discussão e a assinatura de um Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, como resposta a uma das grandes demandas tratadas pela II Conferência de Políticas para Mulheres, que gerou resultados concretos como a Lei Maria da Penha e, conseqüentemente, gerou credibilidade para o instrumento participativo da conferência. O trabalho da coordenadoria municipal, conforme já detalhado, tem ações concretas para essa questão, o que aumenta a sua legitimidade e gera maior influência dos resultados da conferência na atuação do poder público, conforme relatos de entrevistas realizadas com responsáveis pelo setor.

A percepção de uma das entrevistadas¹⁷, que trabalha na Coordenadoria desde a sua fundação, em 2000, é de que a legitimidade junto aos movimentos sociais advém do seu próprio processo de formação. O atendimento da prefeitura através dos programas Benvinda e Casa Abrigo já existia desde 1996, e a composição inicial da coordenadoria envolveu justamente servidoras e mulheres que já tinham envolvimento social e comprometimento com as causas específicas para as quais hoje o movimento trabalha. Em função disso, na opinião da mesma, a assimilação de processos de conferência seria mais natural nesse órgão e conseguiria promover maior articulação entre poder público e sociedade civil. Esse ponto é importante para estabelecer a lógica sequencial proposta para a análise, de relação direta da conferência com os demais instrumentos de gestão pública, como a coordenadoria municipal. O quadro a seguir reflete a síntese das variáveis ligadas às coordenadorias para cada uma das experiências analisadas.

Quadro 12: Análise comparativa do trabalho das coordenadorias municipais de Juventude e Direitos da Mulher

Coordenadoria	Juventude	Mulheres
Estrutura	Ligada à Secretaria Municipal de Governo; possui apenas três funcionários em seu quadro atual e concorre com a Assessoria Especial de Assuntos para a Juventude, ligada diretamente ao gabinete do prefeito.	Ligada à Secretaria Municipal de Políticas Sociais, integra um quadro definido de várias coordenadorias de segmentos populacionais. Possui um quadro de servidoras próprio que atuam na coordenadoria, nos locais de atendimento e nas secretarias municipais de saúde, educação e inclusão produtiva.
Políticas executadas e acompanhadas diretamente pela coordenadoria	Em 2006 executava o programa Pro-Jovem, em convênio com o Governo Federal. Atualmente, não executa diretamente nenhuma política pública, sendo responsável apenas pela articulação do tema junto aos órgãos.	Executa diretamente a política de atendimento a mulheres vítimas de violência (Benvinda e Casa Abrigo Sempre Viva); participa diretamente das políticas Espaço Cidadania e Incubadora Solidária Tecnológica, além de ter representantes diretos atuando nos órgãos municipais citados.
Participação na conferência municipal	Responsável pela organização de toda a Conferência, desde a formação da Comissão Organizadora à organização de todas as etapas.	Responsável pela organização da Conferência em conjunto com os outros atores já definidos pelo Decreto Municipal, tendo papel parcial na execução.
Análise das propostas aprovadas na conferência	Não houve um trabalho sistemático de análise das propostas; a coordenadoria se desestruturou pouco tempo após a realização da conferência.	Não houve um trabalho sistemático de análise das propostas; embora o foco de atuação esteja diretamente ligado às principais questões tratadas na conferência.

¹⁷ Entrevista com servidora da Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher, realizada em 17/04/2012.

8.3. Plano de Metas da Prefeitura de Belo Horizonte

O recorte do objeto, com a seleção de conferências voltados para grupos populacionais específicos, pretende permitir ainda a análise da capacidade de promover a inserção de demandas específicas na agenda pública, seja por meio da ação das coordenadorias, conforme já discutido, seja por meio da inserção de demandas nos principais instrumentos de planejamento da prefeitura municipal, como eixo fundamental para complementar a análise sequencial do instrumento das conferências na gestão pública municipal.

No caso de Belo Horizonte, a administração atual, desde o início de 2009, implantou o programa BH Metas e Resultados, conforme já explicitado. A estratégia de um governo deve estar contida em seus planos, de curto, médio e longo prazo, além de necessariamente ter de encontrar reflexo direto nas ações que ele desenvolve, por meio de políticas públicas. A materialização do plano e sua ligação com os planos de médio e curto prazo são estabelecidas a partir da definição de projetos estratégicos. A importância de definir os projetos que serão o foco da estratégia de governo é semelhante à necessidade de dar consistência à carteira de projetos e assegurar que eles representem de fato essa estratégia.

Com o apoio de um conjunto de especialistas, pesquisadores, professores, gestores públicos e privados, lideranças políticas, empresariais e sociais, e a partir de uma consulta pública realizada pela internet, a prefeitura de Belo Horizonte elaborou os dois níveis do planejamento estratégico para a gestão da cidade. Contou ainda com o apoio de uma consultoria especializada e de entrevistas e grupos de trabalho com uma série de especialistas do setor público.

No primeiro nível, de curto e médio prazo, o programa BH Metas e Resultados estabeleceu 12 Áreas de Resultados e 40 Projetos Sustentadores, considerados os projetos prioritários da prefeitura, que balizarão as políticas e ações da Prefeitura entre 2009 e 2012. No segundo nível, de longo prazo, houve a elaboração de um planejamento estratégico de 20 anos, procurando definir e estabelecer indicadores e objetivos para a "cidade que queremos ter em 2030".

A partir daí, a prefeitura passa a seguir uma linha de gestão pública mais gerencial, com definição de estratégias, monitoramento e gerenciamento de projetos prioritários e uma série de medidas muito ligadas às concepções gerencialistas para o setor público, na linha do que foi trabalhado no capítulo inicial de gestão pública. A prefeitura estabeleceu uma metodologia de acompanhamento e gerenciamento de cada um dos

projetos discutida e acordada entre todos os envolvidos, bem como uma definição clara de metas e resultados almejados.

Os resultados podem ser acompanhados pela população por meio da internet, o que garante mais transparência à gestão dos recursos públicos, mas isso não é suficiente.

Carneiro (2004, p.55) considera que a contribuição da análise técnica a esses momentos de deliberação governamental tem a ver com a identificação dos interesses públicos ou de grupos que serão diretamente afetados pelas políticas adotadas.

Essa identificação é relevante para permitir um conhecimento mais sistematizado dos resultados esperados e dos efeitos potencializados por cada uma delas, capaz de possibilitar uma comparação entre as mesmas, em busca da eficiência social na efetivação do gasto. Estabelecer prioridades implica, de um lado, examinar quem ganha com a oferta de uma dada política pública e a natureza do ganho e, de outro, quem é “sacrificado” ou deixa de ganhar, a natureza e a extensão da renúncia “exigida” pela viabilização da seleção feita. As preferências políticas expressam não apenas priorizações, mas também trade-offs, que são importantes de se reconhecer e incorporar ao processo decisório, embora tal prática seja mais exceção do que regra no âmbito da administração pública brasileira.

O autor chama atenção ainda para a necessidade de, num ambiente desses, a administração pautar-se pelo princípio do maior benefício social líquido. O que cabe aos governos é identificar e mensurar interesses representados que serão afetados pelas alternativas de ação definidas e tal processo deve ser elaborado junto à sociedade para captar tais interesses. A gestão pública mais societal, conforme descrito anteriormente, representa justamente a possibilidade de se trabalhar o planejamento e a as deliberações públicas com instrumentos que permitam a participação da sociedade.

No caso da cidade de Belo Horizonte, conforme demonstrado, a prática desses instrumentos é histórica e já apresenta uma evolução de quase 20 anos, sendo referência nesse tipo de gestão.

Ao assumir o desafio de inserir a prática gerencialista nesse cenário, o prefeito da cidade se comprometeu em buscar a compatibilidade entre esse novo desafio e a participação popular. Ao apresentar a primeira versão do planejamento estratégico, o prefeito ressaltou essa intenção em sua mensagem.

Assim, ao lançarmos publicamente o BH Metas e Resultados e o Planejamento Estratégico para BH 2030, assumimos claramente a decisão e o compromisso de buscarmos a compatibilidade entre a participação popular e democrática, o enfrentamento dos desafios e das demandas imediatas da cidade, os limites e possibilidades orçamentárias, o desenvolvimento sustentável e o planejamento de longo prazo, dentro de uma lógica de eficácia dos serviços públicos. (Belo Horizonte, 2011).

O primeiro passo para inserir a participação da sociedade na construção do plano estratégico foi a divulgação de um questionário com o objetivo de levantar a percepção do cidadão de Belo Horizonte sobre a situação atual e suas expectativas em relação ao futuro de Belo Horizonte, como contribuição à análise de cenários para discussão do plano.

Em 2010, a primeira versão do Plano Estratégico foi colocada em consulta pública com o objetivo de colher percepções e opiniões sobre o plano apresentado. Durante três meses – de julho a setembro – foram realizadas pesquisas no site da Prefeitura, que abordaram principalmente questões relacionadas aos indicadores e às estratégias de desenvolvimento, e reuniões abertas à população. Foram realizadas nove reuniões nas Regionais de Belo Horizonte – Barreiro, Centro Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova – e cinco Reuniões Temáticas abordando os temas: Educação e Juventude; Infraestrutura; Desenvolvimento Econômico; Políticas Sociais, Segurança e Cultura; e Saúde. As consultas, tanto presenciais como pela internet, tiveram o propósito de envolver os cidadãos de Belo Horizonte na construção do Plano Estratégico, bem como ouvir suas sugestões e críticas em relação ao plano, utilizando-as como subsídio para aperfeiçoar as Estratégias de Desenvolvimento e preenchimento de eventuais lacunas.

Segundo a prefeitura, todas as contribuições foram analisadas e utilizadas para melhoria e construção da nova versão do plano, embora não seja possível identificar em nenhuma parte do documento uma sistematização dessas contribuições, sequer um detalhamento de todo esse processo.

A análise, no caso, deve identificar a contribuição das conferências de políticas públicas na cidade e do tipo de propostas surgidas nas mesmas para a elaboração da estratégia no modelo que está sendo implementado. Considera-se que o empoderamento dos participantes dessa experiência deliberativa pode ser analisado a partir das diretrizes e

estratégias presentes no Plano de Metas para Belo Horizonte. A efetividade do processo de conferências deveria garantir a inserção das principais propostas deliberadas no planejamento estratégico municipal.

A análise foi realizada por meio da correlação do resultado das conferências com os planos estratégicos apresentados e de entrevistas com os principais atores ligados às coordenadorias e conselhos, a quem cabia dar continuidade às deliberações da Conferência. A correlação não poderia ser ligada diretamente ao “poder” das conferências de intervir na agenda pública, mas é um indicativo positivo para este estudo, e a hipótese é de que, caso o instrumento seja efetivo, há correlação entre as propostas da conferência e os objetivos estratégicos do Plano.

Como a análise do Plano de Metas mostrou um baixo percentual de ações voltadas especificamente para os dois segmentos, optou-se por uma análise reversa: selecionaram-se os pontos específicos para esse público no plano, por meio de programas, metas ou indicadores e posteriormente verificou-se sua ligação com as deliberações da conferência.

A princípio, a primeira identificação de correlação dos temas jovens e mulheres no *Plano Estratégico de Belo Horizonte 2030* está relacionada a um dos 40 programas sustentadores previstos, o programa *Direito de Todos*, dentro da Área de Resultados *Cidade de Todos*.

O programa tem como público alvo “jovens com idade entre 15 e 29 anos residentes em BH”; “mulheres, residentes em Belo Horizonte e região metropolitana, vítimas de violência e violação de direitos”; “estudantes do ensino médio de Belo Horizonte, cujas famílias são beneficiárias do programa Bolsa Família e que precisam de transporte coletivo para ter acesso à escola”.

O objetivo geral do programa é promover a inclusão produtiva, social e cultural dos segmentos sociais da população de Belo Horizonte e região metropolitana historicamente excluídos, com a finalidade de criar as condições para a reparação de direitos violados, bem como a garantia do respeito aos direitos humanos e o exercício pleno da cidadania.

Entre os resultados previstos, podem-se vislumbrar itens que foram considerados prioritários nas conferências de ambos os segmentos, tais como:

- *Ampliação do número de jovens entre 15 e 29 anos de idade atendidos pelos programas sociais da Prefeitura, promovendo a inclusão desses jovens na vida produtiva, social e cultural de Belo*

Horizonte, passando o número de jovens atendidos de 6.500 (ref. 2008) para 20.000 até 2012.

- *Meia passagem, um domingo por mês, para todos os usuários do transporte coletivo urbano, implantada a partir de 2012.*

- *Aumento do atendimento e do número de encaminhamentos de mulheres em situação de violência para a Rede de Proteção, passando de 611 atendimentos (ref. 2008) para 1.267 até 2012.*

- *Auxílio de transporte escolar fornecido aos estudantes do ensino médio de Belo Horizonte cujas famílias são beneficiárias do programa Bolsa Família e que precisam de transporte coletivo para ter acesso à escola implantado a partir de agosto de 2011.*

(Belo Horizonte, 2011)

Os temas relacionados a juventude também são tratados especificamente em outros dois programas, o *BH Digital* e o *Qualificação, Profissionalização e Emprego*.

O primeiro tem como público-alvo a população das classes C e D, moradores das áreas de vulnerabilidade social, jovens inseridos nos programas sociais do município e cidadãos que possuam equipamento com acesso à internet sem fio. Ele tem como objetivo criar infraestrutura tecnológica de rede sem fio para acesso à Internet e implantar Centros de Inclusão Digital para uso dessa infraestrutura e disseminação do acesso, por meio da implantação de 400 Centros de Inclusão Digital e da disponibilização de internet em banda larga disponibilizada em 21 vilas e favelas até 2012.

O programa de emprego contempla a questão específica da juventude, prioritariamente os beneficiários de programas sociais desenvolvidos pelo município de Belo Horizonte, cadastrados nas unidades municipais do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR/BH. O programa visa oferecer cursos de qualificação, aumentando a possibilidade de inserção do público-alvo no mercado de trabalho formal e em oportunidades de geração de trabalho e renda, e entre seus resultados esperados especifica a meta de 1.000 jovens de 18 a 20 anos, egressos de programas sociais da PBH e dispensados do serviço militar, inseridos no programa municipal “Voluntários da Cidadania”, até 2012; além das possibilidades da oferta de vagas na Modalidade EJA/BH – Educação de Jovens e Adultos e ampliação das vagas dos programas existentes (PMQ, Formação de Base Tecnológica, Requalificação de desempregados,

parceria com o Sistema S) e de novas modalidades (Planseq, Elevação de Escolaridade com Qualificação).

Esses dois programas também contemplam pontos importantes tratados na Conferência Municipal de Juventude, que teve uma temática específica para a área de trabalho e emprego para o jovem.

O plano também elenca indicadores a serem perseguidos pela estratégia de longo prazo de governo, dentre os quais se pode identificar “reduzir a taxa de mortalidade materna por 100 mil nascidos vivos para 22,9 até 2030” (atualmente a faixa é 51,08), cujo impacto está ligado a uma série de propostas presentes na Conferência Municipal de Políticas para Mulheres, sem mais indicadores específicos para a área de juventude e mulheres, além dos indicadores gerais (educação, saúde e emprego) que também incluem esse público.

A Avaliação Situacional de Belo Horizonte e os Cenários Exploratórios para Belo Horizonte 2010-2030, documentos que acompanham o Plano Estratégico, não apresentam estudos ou atenção focada a esses dois segmentos populacionais.

A análise, a partir das entrevistas realizadas¹⁸, demonstra que houve envolvimento dos atores das coordenadorias no processo de elaboração do planejamento estratégico. A consultoria especializada que conduziu o processo junto à prefeitura organizou uma série de entrevistas e oficinas de discussão temáticas com os representantes da prefeitura e os responsáveis pelas coordenadorias foram convidados a participar nos momentos em que os temas eram afetos as suas áreas de trabalho. Não houve, conforme relatado pelas entrevistas, uma sistematização do produto das conferências para promover a análise nesse momento, no entanto os atores consideram que os pontos principais das conferências já tinham sido incorporados pelo trabalho das coordenadorias e, portanto, teriam influência na condução das discussões para preparação dos planos conduzidos pela consultoria, o que não foi retratado da mesma forma na análise que demonstrou inexistência de sistematização do produto das conferências pelas coordenadorias.

A participação dos conselhos não foi identificada na elaboração do plano estratégico. O Conselho Municipal da Juventude, conforme já relatado, estava desestruturado ao fim de 2008, embora ainda esteja previsto por lei e por isso o mandato dos conselheiros ainda seria válido. Por meio de entrevistas, o relato é de que não houve nenhuma

¹⁸ Entrevistas realizadas com servidores da Coordenadoria Municipal da Juventude e dos Direitos da Mulher e conselheiros do Conselho Municipal da Juventude e dos Direitos da Mulher, já tratados nas seções anteriores.

tentativa formal da prefeitura ou da equipe que conduziu o processo de convidar o conselho para a discussão. O Conselho dos Direitos da Mulher também não participou ativamente o processo e os relatos indicam o desconhecimento de discussão específica sobre políticas para mulheres nesse processo.

Dessa forma, pode-se inferir que há uma ligação direta entre pontos principais tratados nas conferências de políticas públicas e pontos abrangidos pelo planejamento estratégico realizado pela nova administração. Isto ocorre mais diretamente na política voltada para jovens do que nas políticas voltadas para mulheres, que não tem uma incidência tão direta nos programas e sequer no público-beneficiário das prioridades.

A descrição sintética da vinculação entre as deliberações das conferências, os conselhos e as coordenadorias com o planejamento estratégico municipal está no quadro a seguir.

Quadro 13: Inserção das temáticas no planejamento estratégico municipal

Plano estratégico	Juventude	Mulheres
Inserção do tema juventude ou mulheres no plano estratégico	Os temas da juventude são tratados em três programas sustentadores: “Direito de Todos”; “BH Digital” e “Qualificação, Profissionalização e Emprego”. Não possuem indicadores relacionados diretamente no plano. A avaliação situacional do plano não apresenta estudos ou atenção específica a esse segmento.	O tema das mulheres é tratado em um programa sustentador: “Direito de Todos”. Um indicador do plano tem ligação direta com o tema: “taxa de mortalidade materna por 100 mil nascidos vivos”. A avaliação situacional do plano não apresenta estudos ou atenção específica a esse segmento.
Participação das coordenadorias municipais no planejamento estratégico	A coordenadoria foi convidada a participar de entrevistas e oficinas de discussão temática com os representantes da prefeitura e da consultoria quando os temas eram afetos às suas áreas de trabalho. Os responsáveis consideram que os pontos principais das conferências foram representados nesse sentido.	A coordenadoria foi convidada a participar de entrevistas e oficinas de discussão temática com os representantes da prefeitura e da consultoria quando os temas eram afetos às suas áreas de trabalho. Os responsáveis consideram que os pontos principais das conferências foram representados nesse sentido.
Participação dos conselhos municipais no planejamento estratégico	Não houve participação do conselho na formulação ou avaliação do plano desenvolvido.	Não houve participação do conselho na formulação ou avaliação do plano desenvolvido.
Análise das propostas aprovadas na conferência	Não houve um trabalho sistemático de análise das propostas da conferência para formulação do plano estratégico.	Não houve um trabalho sistemático de análise das propostas da conferência para formulação do plano estratégico.

Não há identificação do esforço sistemático de se utilizar as propostas produzidas pelas conferências para a construção do referido plano, haja vista que sequer os dois

segmentos correspondem a temáticas específicas. No entanto, a presença de alguns pontos importantes deliberados pela conferência em algumas políticas pode indicar um resultado positivo da tendência sequencial entre os instrumentos citados: um tema da conferência pode ter influenciado uma atuação do conselho, mais indiretamente, ou coordenadoria, diretamente, junto ao poder público capaz de garantir a presença de pontos principais no planejamento estratégico. No entanto, a análise é de que não há uma sequência sistemática entre eles. Além disso, para uma cidade que promoveu um processo participativo específico para esses segmentos populacionais, era de se esperar uma atenção mais focada para o público, abordando mais problemas e indicadores específicos, bem como indicando os principais desafios da administração no horizonte de longo prazo para essas questões. As conclusões sobre os limites e as potencialidades dessa sequência deliberativa ideal serão tratadas no capítulo conclusivo a seguir.

9. Governança democrática e gestão pública: análise “sequencial”, limites e potencialidades

O estudo buscou verificar, à luz das teorias de gestão pública, de participação e de deliberação, as possíveis contribuições de instrumentos participativos para a promoção de uma gestão mais eficiente e efetiva para a sociedade.

A análise dos instrumentos aponta para espaços de caráter mais híbrido, que não atendem somente aos pressupostos do marco habermasiano, assumindo outras formas de comunicação além da argumentação. Tais evidências vão de encontro às mudanças ocorridas nas teorias participativas e deliberativas através das quais os autores sugerem uma análise mais fragmentada e sequencial desses instrumentos, onde ora a lógica deliberativa se fortalece, ora características mais conflitivas se tornam preponderantes.

Conforme tratado, há ainda uma tendência internacional de complementaridade entre modelos mais gerenciais e participativos de gestão pública. Os teóricos alertam para a importância do controle social e para a efetividade da racionalidade discursiva obtida através da participação direta da sociedade nas deliberações públicas.

A iniciativa das conferências de políticas públicas para jovens e mulheres em Belo Horizonte, e seus reflexos sobre a atual fase da gestão, voltada para resultados e inserção de uma lógica mais gerencialista, que não deixe de lado a característica participativa, se demonstrou, a partir deste estudo, uma experiência adequada para a análise destes fatores. Ainda que as conclusões sejam limitadas em relação à existência de uma sequência bem clara entre os instrumentos estudados, a análise permite vislumbrar o potencial sequencial desses instrumentos para uma deliberação pública ampliada.

O capítulo que encerra este estudo tratará das duas dimensões estudadas: a análise sequencial comparada do processo das conferências e o potencial de contribuição do instrumento participativo para o modelo de gestão estratégico adotado pela prefeitura. Uma série de elementos merece uma discussão mais profunda para esclarecer os limites da experiência - ressaltando principalmente a necessidade de que o poder público registre com mais detalhes as experiências de conferências – mas os potenciais integradores de uma governança democrática à gestão pública voltada para resultados serão a mensagem principal deste trabalho.

As conferências de políticas públicas são instrumentos insituacionais de participação e deliberação, consagrados como uma prática comum dos poderes que adotam esse tipo de gestão. No entanto, a análise do instrumento permite indicar pressupostos e características distintas nos processos que o cercam, seja pelo seu desenho institucional, seja pelas consequências do desenho que impactam sobre as relações entre sociedade e poder público.

As pré-conferências representam as fases iniciais da aplicação do instrumento. Para ela são definidas as normas e os procedimentos que vão balizar toda a ação dos atores envolvidos na rodada conclusiva. A característica marcante dessa primeira fase é uma dinâmica mais participativa. As conferências são abertas à participação de qualquer cidadão, com ou sem representação institucional, o que foi indicado como característica que favorece o caráter democrático e redistributivo da participação. A análise mostrou que há uma concentração de atores institucionais envolvidos desde a composição das comissões organizadoras aos processos informais de divulgação da conferência. Esses atores representam, muitas vezes, grupos de interesse com preferências intensas sobre as questões de políticas públicas específicas para esses segmentos, motivo que leva os indivíduos a participarem desses instrumentos, conforme indicado por Lavallo (2005).

As apostas referem-se à noção do quanto os participantes acreditam na deliberação de um minipúblico. O espaço da conferência é, inicialmente, de disputa e acordo sobre preferências e interesses desses grupos. Na primeira fase, das conferências regionais, a eleição para delegados que irão participar da fase municipal gera uma lógica mais competitiva que pode incentivar o foco superior da mobilização de grupos para eleição de delegados em detrimento dos debates de propostas.

A experiência da Conferência da Juventude se mostra mais conflitiva nesse caso, em que há relatos de grande mobilização de atores e disputa de grupos fortes por espaço entre os delegados e na eleição de conselheiros regionais e temáticos. Conforme já apontado, a eleição do Conselho Municipal da Juventude no processo da conferência representa uma inovação e dá um caráter de maior legitimidade a esse conselho, no entanto desvia o foco deliberativo de debates de propostas do processo de conferência. Nesse ponto, o elemento conflitivo abordado por Mouffe (2000) e os democratas agonísticos se potencializa frente ao caráter argumentativo do espaço. A disputa pelo espaço político propiciado pelas conferências entre os dois grupos principais (rede de movimentos e a rede de partidos políticos) teria se tornado o foco principal do processo,

sobreponde-se à lógica deliberativa, com efeitos observados em outros instrumentos de gestão, conforme analisado para as coordenadorias e os conselhos da área.

A experiência da Conferência de Políticas para Mulheres incorre menos no fator competitivo, em função de duas questões: as eleições eram somente para delegadas para a conferência municipal e, posteriormente, para a conferência estadual; os temas de discussão já estavam colocados em cenário nacional desde a primeira conferência nacional, realizada três anos antes. Além disso, as regras do jogo já estavam determinadas pelos promotores nacionais da conferência, o que pode trazer um caráter mais institucional para o instrumento, embora a Conferência da Juventude, em que as regras foram definidas em conjunto com os atores da sociedade civil presentes na Comissão Organizadora, tenha um espaço maior para a inovação coletiva.

A discussão das propostas surgidas nas etapas regionais das conferências, as pré-conferências, assume uma dinâmica mais deliberativa na fase municipal. Nessa discussão o foco é a aprovação ou reprovação das propostas deliberadas nas regionais, no caso da Conferência da Juventude, e a síntetização de propostas no caso da Conferência de Políticas para Mulheres. Os atores envolvidos passaram por um filtro representativo na eleição de delegados que pode trazer maior efetividade para o debate (reduzindo o número de participantes). Além disso, a circulação de informações entre poder público e sociedade pode trazer mais elementos qualificados para esse debate, uma vez que ambos os atores tiveram o intervalo entre as fases para analisar as propostas e adquirir mais argumentos para a discussão. Essa circulação, conforme já tratado, pode reforçar a eficácia da ação pública, nos moldes defendidos pelas mais modernas teorias de estratégia, que conferem caráter fundamental ao aprendizado no processo de deliberação.

O resultado das propostas nas conferências indica ainda alta qualidade da deliberação, ao indicar a adequação das propostas aos objetivos da conferência, viáveis para discussão e possível aplicação pelo poder público municipal.

Nessa fase, o processo eleitoral para conselheiros, no caso da Conferência da Juventude, e para delegados para a conferência estadual, no caso da Conferência de Políticas para Mulheres, gera mais um filtro representativo dentro da dinâmica de deliberação, mas dessa vez voltado para um conteúdo deliberado pelos participantes das conferências. Cabe, portanto, a esses “representantes” compreender e consolidar argumentos para defesa das propostas da conferência, uma vez que se tornarão porta-vozes da experiência para a concretização do processo.

No caso da Conferência de Políticas para Mulheres há que se ressaltar o objetivo diferenciado desse instrumento, por tratar-se de fase municipal de um instrumento nacional. Os relatos indicam uma discussão mais focada que pode favorecer a defesa dos argumentos em esferas superiores. Essa discussão mais focada em pontos mais polêmicos ou de maior impacto pode induzir uma resposta mais eficiente do poder público municipal, enquanto essa resposta é desfavorecida pela diversidade das questões proposta pela Conferência da Juventude. Esta, no entanto, trazia a responsabilidade dos atores eleitos para conduzir o trabalho do Conselho Municipal da Juventude. A conferência, nesse sentido, tinha um potencial deliberativo ainda maior, uma vez que o conselho poderia garantir o empoderamento dos participantes por meio de sua atuação junto à prefeitura, fato no entanto não comprovado pela experiência prática desse conselho.

Dessa forma, a conclusão é de que há uma lógica sequencial interna às conferências, com momentos distintos assumindo ora o caráter mais deliberativo, ora um caráter mais agregativo, no caso dos filtros representativos, mas ambos considerados de alto caráter deliberativo, no sentido amplo adotado por este estudo.

A resposta do poder público depende de sua capacidade institucional, no caso, de prover políticas públicas para segmentos populacionais específicos ou de articular questões específicas desses segmentos junto às políticas públicas setoriais.

Essa fase sequencial do processo de conferência é fundamental para a capacidade deliberativa do instrumento, uma vez que depende dessa efetivação a circulação de poder esperada por toda a teoria. As respostas ao empoderamento dos participantes das conferências foram distintas, conforme analisado, na segunda questão do trabalho.

A Coordenadoria de Juventude e o Conselho Municipal de Juventude demonstraram fragilidade institucional seja para efetivar as propostas da conferência, seja para manter a articulação dos atores sociais envolvidos no processo. Mesmo passando por duas conferências nacionais posteriores, essas instâncias não conseguiram dar continuidade ou espaço à construção de propostas baseadas no processo de conferência realizado, demonstrando o efeito bloqueador dessa sequência em todo o processo deliberativo.

A Coordenadoria dos Direitos da Mulher e o Conselho de Direitos da Mulher demonstraram uma atuação mais consolidada nos dois sentidos da capacidade institucional: há uma articulação efetiva com as políticas públicas setoriais e o foco das discussões da conferência é tratado diretamente por políticas específicas executadas pela prefeitura por meio da coordenadoria e acompanhada pelo conselho. Isso gera reflexos

em duas vias: os órgãos se tornam mais legítimos ante aos movimentos e organizações sociais, permitindo uma política colaborativa; os movimentos e organizações conseguem se organizar melhor para colocar questões prioritárias por meio de instrumentos como as conferências. A capacidade de inserir itens na agenda governamental, no entanto, é questionada pela experiência prática. As próprias conferências, a coordenadoria e o conselho se fortalecem muito em questões que já estavam na agenda, mas tem baixa capacidade de problematização do resultado da conferência para tentar captar novos cenários, criar novos problemas e inserir novos itens na agenda pública.

Uma das hipóteses para essa diferenciação entre as duas políticas está ligada à densidade associativa e mobilizadora dos setores (Cohen, 2007; Faria e Ribeiro, 2010; Mendonça e Maia, 2008). Essa variável é também fator fundamental para promover efetividade aos instrumentos participativos. A diferenciação no nível de associativismo pode estar ligada ao histórico dos movimentos bem como à sua capacidade de pressionar o poder público.

Aqui o questionamento inicial levantado por Young (2001) toma força: o efeito do ativismo político é mais eficaz que as instituições participativas, que produzem documentos que podem ser desconsiderados no transcorrer da ação pública? Os movimentos de mulheres, com uma trajetória participativa mais consolidada, poderiam ser mais articulados do que os movimentos de juventude e isso explicaria a diferença de atuação dos conselhos e coordenadorias bem como das conferências?

Os graus de institucionalização também ajudam a vislumbrar as possíveis diferenças entre os dois processos de conferência e sua capacidade de interferir na atuação dos conselhos e das coordenadorias.

As variáveis institucionais são muito diferenciadas: o movimento de mulheres é mais antigo, a criação da coordenadoria e do conselho possuem focos intensos de lutas, como o da violência contra as mulheres, o que demonstra o nível de institucionalização dessa temática. Apesar de as regras, processo e votação serem semelhantes, a experiência da conferência das mulheres, inserida em um cenário nacional mais determinado, com realização constante das conferências, demonstra uma capacidade superior à da juventude, com desarticulação dos processos de conferência realizados.

O caminho indicado por Wampler é o da expansão das comunidades de políticas públicas, do associativismo, e política a partir de instrumentos de participação. Se as experiências de conferências podem ser menos eficazes do que o ativismo político para

as políticas em questão, elas tem o potencial de aglutinar essas comunidades, haja vista o papel mobilizador que as conferências representam para os próprios movimentos sociais. Esse potencial é que poderia trazer uma possibilidade concreta de interferência das conferências (e demais instrumentos de participação e deliberação) na construção das agendas governamentais. A grande aposta das Conferências de Políticas Públicas está em promover uma discussão pública sobre temática específica que permita inserir considerações e percepções da sociedade civil no processo de tomada de decisão estratégica dos governos.

As entrevistas indicaram a inexistência de um processo sistematizado de análise das propostas das conferências públicas históricas na cidade no processo de elaboração do planejamento estratégico, o que pode prejudicar a consideração das complexidades internas e externas da sociedade no âmbito desses segmentos. Ao fazê-lo, o processo se limita ao âmbito do planejamento governamental técnico especializado e afasta-se do percurso da percepção participativa junto à sociedade.

Por outro lado, o tratamento de itens prioritários tratados nas conferências dentro do planejamento estratégico demonstra uma convergência positiva, que pode estar ligada à transformação de fenômenos em problemas por meio de esferas públicas, conforme Menicucci e Brasil (2006). Os grupos de interesse são atores chave para chamar atenção dos governos para suas questões, a fim de inseri-las na agenda governamental, e o processo de conferências pode dar voz a esses públicos. Essa lógica poderia inserir as conferências em um contexto de formação de agendas complementar aos tratados pelos autores e modelos mais tradicionais (Sabatier, 1991 e Kingdom, 2003).

O processo participativo praticado pelo planejamento estratégico da prefeitura de Belo Horizonte tem como uma das funções aportar legitimidade ao processo. Neste sentido, a inserção das propostas das conferências de políticas públicas realizadas, com grande participação do segmento populacional específico da cidade, também acresceria mais legitimidade a esse processo. Apesar de contar com instrumentos de participação, o processo indica um foco grande na discussão com especialistas e com o próprio poder público, desconsiderando esses instrumentos como grandes celeiros de informação e fomentadores da discussão.

A análise sequencial proposta por este estudo indicou a ausência de uma integração forte, com a lógica sequencial investigada, entre as conferências de políticas públicas para jovens e mulheres, os conselhos de direitos, as coordenadorias municipais e o planejamento estratégico realizado pelo atual governo. Os instrumentos existem, são

importantes para a cidade, a colocam como referência em um cenário nacional, tem objetivos semelhantes, mas seus impactos são difusos, especialmente quando os movimentos sociais são pouco organizados, caso da juventude. Dessa forma, não se configura um sistema integrado de deliberação, mas momentos deliberativos diferenciados e pouco conectados, estabelecendo uma convivência de surdos na gestão municipal, em que muitos falam, pensam, agem, mas poucos se escutam.

A confluência perversa entre projetos de gestão pública, tratada neste trabalho, se configura no caso da experiência atual de gestão da prefeitura de Belo Horizonte. Há disponibilização de instrumentos consolidados para tentar promover uma integração entre modelos gerenciais e modelos mais societais, mas a sequência deliberativa não é integralizada.

A circulação de informações entre cidadãos, administradores e políticos pode reforçar a eficácia da ação pública, inclusive nos moldes defendidos pelas mais modernas teorias de estratégia, que justificam o modelo gerencial. Elas conferem caráter fundamental ao aprendizado nos processos de elaboração estratégica. A “estratégia participativa” corresponde à prática comum recente e inovadora na gestão estratégica da administração privada, que considera o conhecimento como o recurso mais valioso para a organização. O avanço já está presente inclusive nos modelos gerenciais do setor privado, no entanto a experiência de uma gestão municipal que contém os dois tipos de instrumentos, participativos e gerenciais, não conseguiu utilizar o potencial de complementaridade entre essas práticas.

Essa é uma clara indicação do potencial das conferências de políticas públicas para o modelo de gestão assumido pela prefeitura municipal. Independente do nível de maturidade dos cidadãos para a discussão de escolhas públicas – maturidade essa que só é aumentada com experiências constantes ao longo do tempo -, o conhecimento tácito (ou a razão comunicativa) decorrente desses instrumentos participativos traria grandes contribuições à solução das principais dificuldades e discussões do planejamento estratégico do governo.

Todas essas concepções mais atuais adaptam-se à idéia de envolvimento dos cidadãos nas decisões estratégicas de governo e, sendo assim, mais uma vez endossam a defesa de uma remodelação democrática mais participativa, defesa esta amparada pela maior parte dos teóricos utilizados neste trabalho. Para Brasil (2007, p.148), essa remodelação mais democrática tensiona a lógica de planejamento governamental e as intervenções de cunho tecnocrático já institucionalizadas na prática dos governos, em especial no caso

brasileiro. A adoção de instrumentos participativos implica mudanças nas formas de atuação dos governos, principalmente nos processos de implementação e gestão de políticas públicas. Para ela, “[...] este é, certamente, um dos desafios mais importantes relacionados à participação cidadã. Sua magnitude se evidencia na medida em que os processos intra-organizacionais se revelam ainda fundamentalmente centralizados, hierárquicos, no mínimo pouco permeáveis e participativos.”

Essa “tensão” trazida pela participação democrática e experimentada nos processos de conferências já realizados pela prefeitura poderia ampliar a capacidade de planejamento estratégico efetivo, além de trazer o efeito da legitimidade do planejamento governamental, na medida em que busca valorizar os instrumentos participativos e tornar o processo estratégico mais justificável e transparente para a população.

A análise de Paula (2005) indica justamente a necessidade de abordar as três dimensões na gestão pública: econômico-financeira; institucional-administrativa e sociopolítica. Enquanto a prática da gestão pública no Brasil tem demonstrado uma concentração de práticas gerencialistas com uma lacuna da terceira dimensão por parte dos governos de centro-direita, e de práticas participativas, em que a preocupação com a dimensão sociopolítica se sobrepõe às demais dimensões; o governo local em Belo Horizonte teria a oportunidade de tratar as três dimensões de forma complementar, a partir de instrumentos consolidados que poderiam ser trabalhados em uma lógica sequencial, uma vez que seus objetivos são semelhantes.

Carneiro (2004, p.65), indica que a possibilidade de participação na formulação estratégica do setor público “[...] representa, em particular, uma das principais formas de conferir materialidade aos propósitos de aproximar o poder público da população interessada nas atividades que este desenvolve.” Para ele, o grande desafio é o mapeamento e a identificação de quais necessidades e interesses priorizar, o delineamento e a análise dos cursos de ação factíveis, congruentes com os objetivos que se quer alcançar e os valores que se quer promover, e a especificação e avaliação dos resultados deles esperados.

No caso de Belo Horizonte, conforme demonstrado, há uma tradição forte de participação democrática, com a presença de uma sociedade civil organizada mobilizada historicamente por instrumentos como o das conferências. No estudo de caso selecionado, as conferências de políticas públicas para os segmentos da juventude e de mulheres, bem como as demais conferências realizadas e não analisadas, representavam

oportunidades singulares para a complementaridade dos modelos de gestão estratégico e societal, nos moldes defendidos pelos teóricos atuais.

O planejamento estratégico realizado poderia se utilizar de processos públicos de discussão consolidados para traçar diretrizes e estratégias de curto, médio e longo prazo, no entanto essa ligação é frágil, conforme demonstrado nos estudos de caso, embora haja alguma ligação, não sistemática, verificada entre pontos do plano estratégico e algumas deliberações das conferências. As prováveis causas podem estar ligadas à baixa capacidade institucional dos atores que poderiam garantir o empoderamento dessas conferências (conselhos e coordenadorias), mas não podem se justificar somente por esse fator, uma vez que esses instrumentos, no caso das mulheres, são mais efetivos. A vontade política do gestor, nesse sentido, pode também influenciar esse processo.

Nessa linha, as conclusões deste estudo seguem a linha dos democratas participativos que indicam, como grande contribuição da participação ao amadurecimento político, que essas “[...] arenas deliberativas funcionam como escolas de democracia onde os indivíduos adquirem acentuadamente as habilidades da cidadania e passam a considerar os interesses públicos mais acentuadamente em suas próprias preferências e inclinações.” (FUNG, 2004, p.187) A escola de democracia, no caso, estaria sendo vivenciada pela população local, tendo se tornado uma cidade referência em instrumentos participativos, no entanto a capacidade do governo de trabalhar com esses elementos ainda é frágil, conforme analisado.

É necessário aprofundar ainda mais o estudo das relações destes instrumentos para incentivar a potencialização da utilização dos mesmos na gestão pública, garantindo padrões de convergência efetiva entre os modelos de gestão que permitam avanços para as teorias participativas e deliberativas tanto quanto para a gestão pública democrática. Dessa forma, a população poderá ter voz junto aos governos por meio dos instrumentos participativos e o governo poderá desenvolver a prática de ouvir a voz dos cidadãos, canalizadas por esses instrumentos.

10. Referências bibliográficas

ALMEIDA, Tânia Mara Campos. (2011) *A violência contra as mulheres no Brasil – leis, políticas públicas e estatísticas*. In: ABREU, Maria Aparecida (org.) (2011) *Redistribuição, reconhecimento e representação – diálogos sobre igualdade de gênero*. Brasília: IPEA.

ANDRADE, Carla Coelho. Aquino, Luseni. (2011) *Juventude como Questão Social e o Jovem como Sujeito de Políticas Públicas no Brasil*. In: JUNIOR, Geraldo Biasoto. SILVA, Luiz Antonio. (org.) (2011) *Políticas públicas em questão*. São Paulo: FUNDAP.

AVRITZER, L. (2008) Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, vol. 14, nº 1, junho de 2008. Campinas: Centro de Estudos de Opinião Pública, Universidade Estadual de Campinas.

_____, L. (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. NY: Princeton University Press.

_____, L. (1996) *Teoria democrática, racionalidade e participação - uma crítica habermasiana ao elitismo democrático*. In: AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: UFMG. (Coleção Debates, 272)

BACHTIGER *et al* (2009). Disentangling Diversity in Deliberative Democracy: competing theories, their blind spots and complementarities. *The Journal of Political Philosophy*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.

BELO HORIZONTE. (2011) Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. *Plano Estratégico de Belo Horizonte 2030*. 2ª versão.

_____. (2011) Lei 10.268. 23 de setembro de 2011. *Altera a Lei nº 7.551, de 9 de julho de 1998, que cria o Conselho Municipal da Juventude e dá outras providências*.

_____. (2007a) Prefeitura Municipal. Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher. *Regimento Interno da II Conferência Municipal de Políticas para Mulheres*. Belo Horizonte.

_____. (2007b) Prefeitura Municipal. Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher. *II Conferência Municipal de Políticas para Mulheres – Propostas aprovadas*. Belo Horizonte.

_____. (2006a) Prefeitura Municipal. Coordenadoria Municipal de Juventude. *Cadernos de textos da Conferência Municipal da Juventude*. Belo Horizonte.

_____. (2006b) Prefeitura Municipal. Coordenadoria Municipal de Juventude. *Conferência Municipal da Juventude – Propostas aprovadas*. Belo Horizonte.

_____. (2006c) Prefeitura Municipal. Coordenadoria Municipal de Juventude. *Regimento da Conferência Municipal da Juventude*. Belo Horizonte.

_____. (2006d) Prefeitura Municipal. Coordenadoria Municipal de Juventude. *Sistematização das propostas das Pré-Conferências Municipais da Juventude*. Belo Horizonte.

_____. (1998) Decreto 10.971. 08 de março de 2002. *Dispõe sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher*.

_____. (1998) Lei 7.551. 09 de julho de 1998. *Cria o Conselho Municipal da Juventude e dá outras providências*.

_____. (1996) Decreto 8.544. 08 de janeiro de 1996. *Regulamenta a Lei nº 6.948, de 14 de setembro de 1995, que cria o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e dá outras providências*.

_____. (1995) Lei 6.948. 14 de setembro de 1995. *Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e dá outras providências*.

BOHMAN, J. (2009). O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela Cristina S. (2009). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. BH: Autêntica Editora.

BRASIL, Flávia. (2007) A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. (orgs). *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC Minas.

CAMARANO, Ana Amélia. MELLO, Juliana Leitão. PASINATO, Maria Tereza. KANSO, Solange. (2004) *Caminhos para a vida adulta: as múltiplas trajetórias dos jovens brasileiros*. Rio de Janeiro: IPEA – Texto para discussão nº 1038.

CAPELLA, Ana Cláudia. (2007) *Perpectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*. In: HOCHMAN, Gilberto. ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo (orgs.). (2007) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p.87-122.

CARNEIRO, Ricardo. (2004) *O planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais*. In: CARNEIRO, Carla Bronzo; COSTA, Bruno Lazzarotti. (org.). (2004) *Gestão Social: o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.

CARRANO, Paulo César Rodrigues; SPOSITO, Marília Pontes. (2003) Juventude e Políticas Públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*. Set/Dez, número 024.

CRUBELLATE, João Marcelo. GRAVE, Paulo Sérgio. MENDES, Ariston Azevedo. (2004) A questão institucional e suas implicações para o pensamento estratégico. *Revista de Administração Contemporânea*. Curitiba, Anpad, v. 8, ed. especial. p. 37-60.

COHEN, J. (2007). *Deliberative Democracy*. In: ROSENBERG, Shawn. *Deliberation, participation and democracy. Can the people govern?* Palgrave Macmillan.

COHEN, J. e ARATO, A. (1992). *Civil society and Political Theory*. Cambridge, The MIT

CORTES, Soraya Vargas. (2005) *Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura*. In: COELHO, Denílson Bandeira. LUBAMBO, Catia. MELO, Marcus André. *Desenho institucional e participação política*. Petrópolis: Ed. Vozes.

CUNHA, Eleonora. (2007) A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (org). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

DAHL, Robert. (1998). *On democracy*. New Haven: Yale University.

DRYZEK, J. (2007). Theory, Evidence and the tasks of deliberation. In: Rosenberg, Shawn. *Deliberation, participation and democracy. Can the people govern?* Palgrave Macmillan.

DRYZEK, John S. e NIEMEYER, Simon. (2006). Reconciling pluralism and consensus as political ideals. *American Journal of Political Science*. Vol. 50; nº 3.

FARIA, Claudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. (2012) Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 7. Brasília, jan-abr 2012.

FARIA, Cláudia Feres. (2010) Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria da democracia deliberativa. *7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, Recife.

_____, Cláudia Feres. (2008) *O que há de radical na teoria democrática contemporânea: a análise do debate entre ativistas e deliberativos*. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 6., 2008, Campinas. *Anais...* Campinas: ABCP.

_____, Cláudia Feres. (2007) *Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais de Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste*. In: AVRITZER, Leonardo (org). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

FORUM DAS ENTIDADES E MOVIMENTOS JUVENIS DE BELO HORIZONTE. (2011) *Carta Aberta do Fórum lida na Audiência Pública sobre o Centro da Juventude*. Disponível em <<http://forumdasjuventudes.wordpress.com/>>. Acesso em 17/04/2012.

FUNG, Archon. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*. Harvard University, Special Issue.

_____, Archon. (2004a) Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. (org.). *Participação e deliberação – Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.

_____, Archon. (2004b) *Empowered Participation – Reinventing Urban Democracy*. New Jersey, Princeton University Press.

_____, Archon. WRIGHT, Erik Olin. (2003) *Deepening Democracy – Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London – New York, Verso.

- GOODIN, R. (2008). *Sequencing Deliberative Moments*. In: Goodin, R. *Innovating Democracy*. Cambridge University Press.
- GOHN, Maria da Glória. (2007). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 3d. São Paulo: Cortez. (Coleção Questões da nossa época, v. 84)
- GRAU, Nuria Cunill. (2004) *La democratización de La administración pública*. Los mitos a vencer. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser *et al. Política y Gestión Pública*. CLAD.
- GRINDLE, Merilee. THOMAS, John. (1991) “*La puesta en práctica de la reforma. Ambitos, intereses y recursos*”. Johns Hopkins University Press.
- GURSOZLU, F. (2009). Debate: Agonism and deliberation – recognizing the difference. *Journal of Political Philosophy*, 17 (3).
- GUTMANN, A. THOMPSON, D. (2004). *What deliberative democracy means*. In: Gutmann, A. Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton University Press.
- HABERMAS, Jurgen. (2002) *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo, Ed. Loyola.
- _____, Jurgen. (1995). *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT, 1995.
- _____, Jurgen. (1997) *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- _____, Jurgen. (1992). *Further Reflections on the Public Sphere*. Habermas and the Public Sphere. Cambridge: MIT, 1992.
- _____, Jurgen. (1984). *The theory of communicative action*. Boston: Beacon, 1984.
- HENDRIKS, C. (2006). Integrated Deliberation: civil society’s dual role in deliberative democracy. *Political Studies*, vol. 54.
- JOÃO PINHEIRO CONSULTORIA JR. (2006) Belo Horizonte. *Relatório de Apoio e Acompanhamento à realização das Pré-Conferências e da Conferência Municipal da Juventude*. Belo Horizonte.
- KINGDON, John W. (2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York. Longman.

- KNIGHT, J. JOHNSON, James. (1994). Agregation and Deliberation: on the possibility of democratic legitimacy. *Political Theory*. Vol. 22, n. 2.
- LADEIRA, Leonardo Carvalho. (2007). A experiência de democracia participativa na Conferência Municipal da Juventude de Belo Horizonte. *Revista Pensar BH / Política Social*. Belo Horizonte, Prefeitura de Belo Horizonte, n.19, out./dez.
- LAVALLE, Adrian *et al.* (2005). Beyond Comparative Anecdotalism: lessons on Civil Society and Participation from São Paulo, Brazil. *World Development*. Vol. 33, n. 6.
- MACHADO, Ela V. (1999) *Tendências do comportamento gerencial da mulher empreendedora*. In: Encontro Nacional de Pós-graduação em Administração ENANPAD, Foz do Iguaçu. CD-ROM.
- MANSBRIDGE, J. (1995). *A deliberative perspective on neocorporatism*. In: Cohen, J. Rogers, J. (1995). *Associations and Democracy*. London: Verso.
- _____, J. *et al.* (2010). The place of self-interest and the role of Power in the deliberative democracy. *Journal of Political Philosophy*.
- MATTOS, Paulo Todescan. (2004). *Regulação econômica e social e participação pública no Brasil*. In: COELHO, Vera Schattan. NOBRE, Marcos. (org.). *Participação e Deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.
- MCFARLAND, A. (2007). Neopluralism. *Annual Review of Political Science*. Vol. 10.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino. MAIA, Rousiley. (2008) *Atores coletivos e participação: o uso da razão pública em diferentes âmbitos interacionais*. In: MAIA, Rousiley. (coord.) *Mídia e deliberação*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- MENICUCCI, Telma M. BRASIL, Flávia de P. Duque. (2006) *Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana*. Texto para discussão. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte.
- MINOGUE, Martin. (2000) *Changing the state: concepts and practice in the reformo f the public sector*. Cheltenham (UK), Northampton (USA).

- MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. (2000) *Safári de estratégia – um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre, Bookman.
- MINTZBERG, Henry; Quinn, J. B. (2001) *O processo da estratégia*. Porto Alegre: Bookman.
- MOUFFE, C. (2000). *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism*. Institute for Advanced Studies, Viena.
- MUTZ, D. (2006). *Hearing the other side*. Cambridge University Press.
- PAPADOULOS, Y. Warin, P. (2007). Are innovative, participatory, and deliberative procedures in policy making democratic and effective? *European Journal of Political Research*, 46.
- NOVELLINO, M. S. F. (2004) *Os estudos sobre a feminização da pobreza e políticas públicas para mulheres*. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. Minas Gerais: Abep.
- PAULA, Ana Paula Paes de. (2005). *Por uma nova gestão pública*, Rio de Janeiro: Editora FGV.
- PEREIRA, Viviane Araújo. (2010). *As mulheres em Minas Gerais: apontamentos sobre mercado de trabalho, educação e institucionalidade de gênero*. 2010. Monografia (Bacharelado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.
- PINTO, Céli Regina Jardim. (2004). Espaços deliberativos e a questão da representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 54, fev.
- PIRES, Roberto. VAZ, Alexander. (2010) *Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros*. In: AVRITZER, Leonardo. (org.) (2010) *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez (Apoio: IPEA e UFMG).
- PIRES, Roberto. (2008). *Regulamentação da participação no OP em Belo Horizonte: eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano*. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano; PIRES, Roberto. (org.). *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã.

POGREBINSCHI, Thamy (coord). (2010). *Entre Representação e Participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

QUIRÓS, Mário Mara. (2000). Responsabilización por el controle de resultados. In: *La Responsablización em La Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo.

RODRIGUES, Hila. LAZAROTTI, Bruno. (2011) *Políticas para a juventude no Brasil: da inserção na agenda política aos desafios impostos pelos processos de construção*. In: CARVALHO, Carlos. FRAGA, Fernando. ROSA, José Henrique. ARÃO, Lilian Aparecida. (coord.) (2011) *Dez olhares sobre juventude e cultura*. Belo Horizonte: Fundação Guimarães Rosa.

SABATIER, Paul. (1991) “An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-orientated learning therein”. *Policy Sciences*.

SANTOS, Boaventura de Souza. AVRITZER, Leonardo. (2002). *Para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SIEBNEICHLER, Flávio Beno. (1989) *Jurgen Habermas - razão comunicativa e emancipação*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

SILVA, Enid Rocha. ANDRADE, Carla Coelho. (2009). *A política nacional de juventude: avanços e dificuldades*. In: CASTRO, Jorge Abrahão. AQUINO, Luseni Maria. ANDRADE, Carla Coelho. (org.) (2009) *Juventude e Políticas Sociais no Brasil*. Brasília: IPEA.

SILVA, Enid Rocha. (2009). Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. *Textos para discussão – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas*. Rio de Janeiro. Nº 1.378, fev/09.

SILVA, Viviane. (2010). *As Conferências Públicas nacionais como forma de inclusão política: alguns determinantes da capacidade inclusiva desses espaços de participação e deliberação*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciências Políticas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

SOUZA, Isabel Gómez de. (1987) A estratégia participativa de Administração Pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 21, n. 1, jan/mar. 1987. p. 44-53.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite. (2011) *Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo*. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.) (2011) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea.

TATAGIBA, Luciana. (2006). *Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial - O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES*. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo. (org.). (2006). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

TATAGIBA, Luciana. (2002) *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: DAGNINO, Evelina. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

TENÓRIO, Fernando Guilherme (1998). Gestão social: uma perspectiva teórica. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out.

_____, Fernando G; COSTA, Frederico L. (1999). Bases conceituais e metodológicas para o estudo da participação cidadã na gestão pública: entre práticas e representações sociais. *Cadernos EBAP*, Rio de Janeiro, n. 93.

THOMPSON, D. (2008). Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science. *Annual Review Political Science*, n.11.

TUCKER, Aviezer. (2008). Pre-emptive Democracy: oligarchic tendencies in deliberative democracy. *Political Studies*. Vol.56.

WAMPLER, Brian. (2010) *Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades política, associativa e de políticas públicas*. In: AVRITZER, Leonardo. (org.) (2010) *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez (Apoio: IPEA e UFMG).

WHITTINGTON, Richard. (2006) *O que é estratégia?* São Paulo, Thomson Learning.

YOUNG, I. (2001). Activists challenge deliberative democracy. *Political Theory*, vol. 29. n.2.