

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Mestrado em Ciência Política

Priscila Zanandrez Martins

**ENTRE ARTICULAÇÃO E SOBREPOSIÇÃO:
Os Desafios dos Sistemas Participativos no Brasil.**

Belo Horizonte, 2016.

Priscila Zanandrez Martins

**ENTRE ARTICULAÇÃO E SOBREPOSIÇÃO:
Os Desafios dos Sistemas Participativos no Brasil.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal Minas Gerais, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Avritzer

Belo Horizonte, 2016.

Priscila Zanandrez Martins

**ENTRE ARTICULAÇÃO E SOBREPOSIÇÃO:
Os Desafios dos Sistemas Participativos no Brasil**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal Minas Gerais, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Leonardo Avritzer (Orientador) – UFMG

Profa. Dra. Cláudia Feres Faria – UFMG

Profa. Dra. Flávia de Paula Duque Brasil – FJP

Belo Horizonte, 26 de Agosto de 2016

RESUMO

Esta dissertação tem como tema principal a participação social no Brasil e a emergência dos chamados sistemas participativos. Dada a crescente implementação de uma ecologia de instituições participativas e os impasses promovidos por essas inovações, este trabalho pretende avançar na discussão comparativa sobre o surgimento de formas integradas de articulação das instituições participativas e sua relação com o sistema político. O objetivo do trabalho é propor um balanço do atual quadro da participação social no Brasil e como, em seu processo de implementação, os Sistemas Participativos tentam (ou tentaram) responder a diferentes limites e desafios. Para isso, o trabalho, através de um estudo de casos comparativo, analisa as três principais experiências sistêmicas de participação: o Sistema Nacional de Participação; o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã do Rio Grande do Sul; e o Sistema Municipal de Participação Popular e Cidadã do município de Canoas (RS). A discussão do trabalho está ancorada na teoria de sistemas deliberativos, que advoga a interconexão dos diferentes espaços e momentos deliberativos. Além disso, a dissertação relaciona os já consolidados Sistemas Federativos de Políticas Públicas com as novas iniciativas sistêmicas de participação, explicitando como aqueles sistemas estruturam redes de participação internas a eles e como eles interagem com os sistemas participativos.

Palavras-chave: Participação. Sistemas Participativos. Sistemas Deliberativos. Federalismo.

ABSTRACT

This dissertation has as its main subject the social participation in Brazil and the emergency of what is called participative systems. Due to the growing implementation of an environment of participative institutions and to the impasses created by these advances, this paper is aimed to advance in a comparative discussing about the emerging of integrated ways of articulating the participative institution and its relationship with the political system. The aim of the study is to propose a survey of the current state of social participation in Brazil and how, during their implementation, the Participative Systems try (or tried) to respond to different limits and challenges. To accomplish it, this work, through a study of comparative cases, will analyze the three most relevant systemic experiences of participation: the Brazilian National Participation System; the Popular and Citizen Participation State System of Rio Grande do Sul; and the Popular and Citizen Participation Municipal System of Canoas (RS). This study's discussion is anchored on the deliberative systems theory, which advocates in favor of an interconnection of the different deliberative spaces and moments. Beyond that, the dissertation relates the already consolidated Federative Systems of Public Politics with the new systemic initiatives of participation, making explicit how those systems structure inner networks of participation and how they interact with the participative systems.

Keywords: Participation. Participative Systems. Deliberative Systems. Federalism.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Distribuição do Orçamento Participativo no Brasil (1989-2004)

FIGURA 2 - Gráfico Adoção do Orçamento Participativo, 1989-2004 (Municípios com mais de 100.000 habitantes)

FIGURA 3 - Mapa dos Municípios Mineiros com até 20.000 habitantes Pesquisa “A Dinâmica da Participação Local no Brasil”

FIGURA 4 - Fluxograma Participação Social como Método de Governo.

FIGURA 5 - Organograma SNPS

FIGURA 6 - Mapa Estratégico: Rio Grande do Sul (2011-2015)

FIGURA 7 - Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã

FIGURA 8 - Áreas Temáticas e Respectivos Programas PPA Canoas

FIGURA 9 - Sistema Municipal de Participação Popular Cidadã (Canoas)

FIGURA 10 - Organograma: Janela de Oportunidade e o Compromisso Nacional pela Participação

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Descentralização e Participação Social na CF 1988

QUADRO 2 - Sistemas Federativos de Políticas Públicas

QUADRO 3 - Composição CIT (SUS e SUAS)

QUADRO 4 - Padrões Sistemas Federativos

QUADRO 5 - Sistemas Participativos

QUADRO 6 - Sistemas Participativos e Ano de Criação

QUADRO 7 - Diretrizes do Decreto 8.243/2014

QUADRO 8 - Diretrizes do Compromisso Nacional pela Participação.

QUADRO 9 - Perguntas para as diretrizes do Plano de Ação (SNPS)

QUADRO 10 - Diretrizes do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã.

QUADRO 11 - Obras e Investimentos Bairro Melhor

QUADRO 12 - Sistemas Participativos e Ferramentas

QUADRO 13 - Sistemas Participativos e Limites

QUADRO 14 - Adesão ao Compromisso Nacional pela Participação Social (Estados)

QUADRO 15 - Adesão ao Compromisso Nacional pela Participação Social

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Expansão e Declínio do OP

GRÁFICO 2 - Recursos Alocados para o OP/BH (1994 a 2012)

GRÁFICO 3 - Número de Participantes do OP/BH por período

GRÁFICO 4 - Programas de Governo por classe temática e Conferências Nacionais

GRÁFICO 5 - Programas de Governo por classe temática e Discussão em
Conselhos Nacionais

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Distribuição do OP por regiões no Brasil

TABELA 2 - Expansão e Declínio do OP

TABELA 3 - Percentual de Municípios brasileiros com Conselhos por política pública (2013)

TABELA 4 - Ano de Criação dos Conselhos Municipais

TABELA 5 - Estruturas Organizacionais dos Conselhos Estaduais

TABELA 6 - Definição de Pauta

TABELA 7 - Área temática por Porcentagem de Programas que realizam Conferências

TABELA 8 - Área Temática Por Porcentagem De Programas Que Deliberam Em Conselhos Setoriais

TABELA 9 - Participação OP/Canoas

TABELA 10 - Edições e Atendimentos das Ferramentas de Demandas Individuais

TABELA 11 - Características Gerais e Políticas

TABELA 12 - Planos Setoriais

TABELA 13 - Porcentagem de Partidos dos Estados que aderiram ao Compromisso Nacional

TABELA 14 - Porcentagem dos Partidos dos Municípios que aderiram ao Compromisso Nacional

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CF - Constituição Federal

CGPS - Comitê Governamental de Participação Social

CIB - Comissão Intergestora Bipartite

CIT - Comissão Intergestora Tripartite

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

CMDCA - Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente

CMDM - Conselho Municipal de Direitos da Mulher

CMDM - Conselho Municipal do Meio Ambiente

CMS - Conselho Municipal de Saúde

CNPS - Compromisso Nacional pela Participação Social

CONASEMS - Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde

CONASS - Conselho Nacional de Secretários

CONGEMAS - Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social

CONSED - Conselho Nacional dos Secretários de Educação

COREDES - Conselhos Regionais de Desenvolvimento

DEM - Democratas

EUA - Estados Unidos da América

FAMURS - Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul

FONSEAS - Fórum Nacional dos Secretários de Estados de Assistência Social

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GFS - Gasto Federal Social

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

LGBT - Lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transgêneros

MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB - Norma Operacional Básica

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIDP - Observatório Internacional da Democracia Participativa

ONG - Organização não governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OP - Orçamento Participativo

OP/BH - Orçamento Participativo de Belo Horizonte

OP/POA - Orçamento Participativo de Porto Alegre

OP/RS - Orçamento Participativo do estado do Rio Grande do Sul

PDT - Partido Democrático Socialista

PI - Plano de Investimento e Serviços

PIB - Produto Interno Bruto

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNE - Plano Nacional de Educação

PNPS - Política Nacional de Participação Social

PP - Partido Progressista

PPA - Plano Plurianual

PPC - Participação Popular e Cidadã

PPS - Partido Popular Socialista

PRODEP - Projeto Democracia Participativa

PROS - Partido Republicano da Ordem Social

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSC - Partido Social Cristão

PSDB - Partido Social Democrático Brasileiro

PT - Partido dos Trabalhadores

PV - Partido Verde

SGPR - Secretaria-Geral da Presidência da República

SISAN - Sistema Nacional de Assistência Social

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

SISPARCI - Sistema de Participação Popular e Cidadã

SNC - Sistema Nacional de Cultura

SNE - Sistema Nacional de Educação

SNPS - Sistema Nacional de Participação Social

SPPC - Sistema Municipal de Participação Popular e Cidadã

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UNDIME - União dos Dirigentes Municipais de Educação

UVERGS - União de Vereadores do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1.1 Deliberação e as suas diferentes concepções democráticas	17
1.2 Quando a deliberação se torna sistêmica.....	23
1.3 Deliberação e Sistemas Deliberativos: o caso brasileiro	31
1 DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS AOS SISTEMAS DE PARTICIPAÇÃO	35
1.1 As instituições participativas no Brasil	36
1.1.1 O Orçamento Participativo	37
1.1.2 Conselhos de Políticas Públicas	45
1.1.3 As Conferências Nacionais e a participação em nível federal.....	53
1.2 Os limites e as tensões da participação no Brasil.....	58
2 PARTICIPAÇÃO E FEDERALISMO: O DESAFIO DE SE CONSTRUIREM	
SISTEMAS	66
2.1 Federalismo: conceito, origem e características gerais	47
2.2 O Pacto Federativo Brasileiro	49
2.2.1 Cooperação e Competição.....	51
2.2.2 Descentralização e Centralização de poder.....	52
2.3 Sistemas Federativos e Participação Social	53
2.3.1 SUS, SUAS e SNE: Os Padrões Sistêmicos de Políticas Públicas.....	80
2.4 Entre os Sistemas Federativos e a participação: os Sistemas Participativos ..	88
3 OS SISTEMAS DE PARTICIPAÇÃO E OS DESAFIOS DA ADESÃO	94
3.1 Os Sistemas Participativos: Desafios e Experiências	94
3.2 Os Sistemas de Participação	97
3.2.1 O Sistema Nacional de Participação Social (SNPS)	98
3.2.1.1 O Compromisso Nacional pela Participação Social	104
3.2.2 O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI (Rio Grande do Sul).....	109
3.2.3 O Sistema de Participação Popular Cidadã (SPPC) de Canoas (RS).....	116
3.3 Entre articulação e adesão: os padrões dos Sistemas Participativos no Brasil	122

3.3.1 Desenho institucional, escala e seus desafios	122
3.2 Articulação e Participação: Articulação Federativa	134
CONSIDERAÇÕES FINAIS	143
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	148
LISTA DE ENTREVISTADOS.....	158

INTRODUÇÃO

DA DELIBERAÇÃO AOS SISTEMAS DELIBERATIVOS

Sabe-se que a participação social no Brasil tornou-se ponto importante no estudo da democracia brasileira. Desde o início do processo de redemocratização do Brasil, têm-se realizado estudos sobre o seu associativismo (SOMARRIBA, 1984; BOSCHI, 1987; JACOBI, 1986; GOHN, 1991, AVRITZER, 2004) e na última década tem-se discutido muito sobre a ampliação das instituições participativas. Há diversos trabalhos sobre as diferentes características institucionais e não institucionais desses espaços, que mobilizam uma vasta teoria tentando explicar seus diferentes fenômenos e impactos. No entanto, ainda não existem muitos estudos sobre a articulação entre elas e as demais instâncias decisórias no governo.

Atrelado à deficiência de articulação da participação social, vê-se ainda que, desde 2013, com as jornadas de junho, há um incessante debate sobre os possíveis limites da participação social e as alternativas para a sua ampliação e seu aprofundamento. A crise política deflagrada no governo, após a reeleição da presidenta Dilma em 2014, corrobora ainda mais os estudos sobre o futuro da participação social e suas esferas deliberativas no Brasil. O paulatino distanciamento da participação social do sistema político indica pouca articulação entre as próprias esferas participativas e de governo, e é também o indício da necessidade de mudanças na concepção de participação e deliberação no Brasil.

Por outro lado, no plano teórico tem emergido o debate sobre os sistemas deliberativos (HENDRIKS, 2006; MANSBRIDGE et al., 2012; PARKINSON, 2006; BOHMAN, 2012), que pode ser fortemente articulado com a literatura brasileira sobre participação e suas experiências, principalmente no que se refere aos problemas atualmente enfrentados. A teoria dos sistemas deliberativos sustenta que a maior parte dos processos deliberativos aparece isolada do sistema político. Como resposta ao problema do isolamento, o sistema deliberativo sugere criar “um sistema capaz de abranger a fala cotidiana, o conflito e a solução de problemas, através da

argumentação, da expressão e da persuasão”. (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 12). Assim, o debate sobre sistemas deliberativos coloca em voga uma questão, até agora pouco estudada, que é a relação entre as próprias instituições participativas e o sistema político. Baseado nessa discussão desenvolvida fortemente nos países anglo-saxões (MANSBRIDGE, 1999; PARKINSON, 2006; HENDRIKS, 2006; GOODIN, 2008) e, recentemente, por pesquisadores brasileiros (CUNHA; REZENDE, 2013; FARIA et al., 2012; AVRITZER; MENDONÇA, 2016; DA SILVA; RIBEIRO, 2016), o governo brasileiro tem dado importante ênfase ao debate sobre sistemas de participação, o que deu origem a dois sistemas de participação municipais, em São Paulo e em Canoas, no estado do Rio Grande do Sul, um sistema estadual (no Rio Grande do Sul), além do Sistema Nacional de Participação Social instituído em 2014 pelo decreto 8.243/2014 e posteriormente derrubado pelo Congresso Nacional brasileiro.

Dessa forma, o debate sobre sistemas participativos e deliberativos, apesar de recente, tem-se destacado não apenas no plano teórico, mas também na conformação de modelos da gestão pública. Em razão do intenso debate travado à época da promulgação do decreto 8.243 e da implementação dos demais sistemas de participação, existe a eminente necessidade de se aprofundarem estudos nessa área, já que ainda são raras as análises sobre a temática, principalmente no que tange as recentes experiências dos sistemas participativos no Brasil. Tais fatores evidenciam a necessidade de se estudar a tentativa de construção de um novo cenário na conformação da democracia participativa e do governo brasileiro.

Portanto, desenvolver pesquisas e novas análises sobre o tema tem-se mostrado substancialmente inovador à medida que pode produzir indícios para um novo mapeamento do modelo de participação vigente no país, indicando os novos rumos e características que a gestão da participação e também a discussão sobre democracia no Brasil podem tomar. Para isso, o próximo tópico retomará a importante análise sobre as concepções de deliberação, segundo diferentes correntes teóricas democráticas, e sobre como ela se consolidou por meio das instituições participativas. Posteriormente, será analisado como a deliberação passou por diferentes “giros” teóricos (FARIA, 2012) até chegar ao conceito de

sistemas deliberativos e, por fim, como todo esse arcabouço teórico se aproxima do caso brasileiro e do nosso problema de pesquisa.

1.1. Deliberação e as suas diferentes concepções democráticas

A discussão sobre participação social e os novos arranjos sistêmicos nos remete aos estudos concernentes à teoria democrática. Nesse sentido, há duas grandes tendências que, desde as formulações de Rousseau, vêm-se delineando como formas básicas de compreensão das possibilidades de exercício da democracia. A primeira, predominante até a década de 1970, compreende a deliberação como decisão, sendo por isso mesmo conhecida como concepção decisionística ou hegemônica. (SANTOS; AVRITZER, 2002). A segunda vertente teórica (contra-hegemônica) busca compreender a pluralidade e as contribuições possíveis de serem dadas por meio da participação da sociedade civil nas deliberações do Estado; assim, propõe-se a discutir os melhores meios para se criarem locais institucionalizados de deliberação pública. (AVRITZER, 2000).

A concepção decisionística tem o seu principal suporte no chamado elitismo democrático, que opera, de forma genérica, a partir da consideração das dificuldades de se criarem formas diretas de participação política. Em linhas gerais, tal concepção propugna que, na sociedade moderna, dado o avanço crescente da esfera da troca, que subordina a sobrevivência individual ao mercado, é crescente o número de expectativas não atendidas, gerando frustração e, conseqüentemente, instabilidade política. Na impossibilidade de se atender às expectativas individuais e mesmo de se contar com a disposição unânime de se acatarem as normas em disputa, caminha-se para uma perspectiva hobbesiana. Assim, torna-se necessário criar regras impessoais de tomada de decisão que agregam igualdade jurídica e poder de coerção. (REIS, 1997).

As concepções de Weber agregaram novas questões a esse debate, na medida em que ele, considerando impossível aos indivíduos, por si sós, conciliarem suas diferenças culturais e de interesses, atribui à ação estatal a responsabilidade pelo reconhecimento de valores que sejam comuns a homens e mulheres que vivem em sociedade. (WEBER, 1963). Progressivamente, vão surgindo teóricos,

principalmente no auge da crise democrática na Europa da primeira metade do século XX, que confirmam a percepção acima ressaltada.

Muitos desses intelectuais construíram argumentações para justificar a impossibilidade da participação ampliada da sociedade civil nas deliberações institucionais. Schumpeter, por exemplo, enfoca a dificuldade de a massa desenvolver e divulgar ideias definidas e coerentes, transformando-as em atitudes. Dessa forma, o povo apenas escolheria o indivíduo que toma as decisões em seu lugar. Portanto, a política, o poder e as decisões nunca seriam atribuições ou iniciativas do povo. A liderança é que desempenha o papel de deliberar, argumentar e decidir por ele. (GRYNSZPAN, 1996).

Segundo essa concepção, o conceito de deliberação se restringe ao momento de “decidir”, “resolver”, tendo em vista o momento no qual o processo de tomada de decisão ocorre. (AVRITZER, 2000). Nesse sentido, o processo de formação da vontade geral seria feito com base na aferição da vontade da maioria e, uma vez aferida, a posição perdedora representaria apenas um erro. Essa concepção hegemônica de democracia defende, portanto, que decisões legítimas são construídas baseadas na vontade da maioria e não de todos (ELSTER, 1998; MANIN, 1987; HELD, 1995) e que a deliberação seria o momento de aferição dessa vontade.

A concepção decisionística vigorou no interior da teoria democrática por quase 200 anos e deu lugar a uma concepção alternativa, que assume o conceito de deliberação como um processo de discussão e avaliação sobre determinada proposta. Essa segunda vertente teórica busca desvincular eficiência de centralização administrativa, esta última sendo entendida como resultante de um aparelho burocrático administrativo sem instâncias deliberativas públicas. Tal concepção ganhou força desde os anos 1970 e, em linhas gerais, seus questionamentos se encaminham no sentido de compreender como resolver as questões que dificultam uma participação ampliada dos atores sociais no processo democrático.

Alguns autores têm desempenhado papel decisivo na busca de alternativas destinadas à ampliação da participação, destacando-se especialmente o trabalho de Jürgen Habermas. Este autor traz a argumentação para o centro das discussões

sobre a participação, procurando entender os processos de interação, o debate entre os indivíduos e a forma como, depois de todo um exercício argumentativo, se poderia chegar à deliberação. Habermas rompe com o elitismo democrático na medida em que confere aos atores sociais um lugar no centro dos debates ligados à esfera pública. Autores como Touraine, Cohen, Melucci, Bohman e o próprio Habermas defendem que a centralidade do momento argumentativo pode ser entendida como um “intercâmbio de razões feito em público”. (COHEN, 1997, p. 73).

Habermas (1984) também tem papel fundamental na construção do próprio conceito de sociedade civil, uma vez que se utilizou do marco tripartite para explicar a modernidade. Para o autor, as sociedades modernas se estruturam entre a lógica estratégica dos sistemas que organizam o mercado e o Estado; e o mundo da vida, visto como o espaço da reprodução cultural da integração social e da socialização, onde os sujeitos compartilham vivências e formam-se identidades. A partir da teoria habermasiana é que Arato e Cohen (1994) reformularam o conceito de sociedade civil. Os autores utilizam-se da concepção de mundo da vida

Relativa às tradições próprias da linguagem e da cultura e a outra, relacionada aos componentes estruturais (cultura, sociedade e personalidade). A reprodução dessas tradições, solidariedades e identidades se dá através de instituições especializadas. Assim, identificam a sociedade civil como a dimensão institucional do mundo da vida [...]. (CUNHA, 2004, p.48).

Habermas reafirma, em consonância com Arato e Cohen, que é no mundo da vida que a sociedade civil se situa e capta as manifestações e necessidades da esfera privada e as coloca em pauta no sistema político, tendo o papel de absorver problemas ou questões que podem surgir na esfera privada e canalizá-los para a esfera política. (Habermas, 1984).

No livro “A Transformação Estrutural da Esfera Pública”, Habermas demonstra sua preocupação com a formação de uma esfera para a argumentação, a esfera pública. O conceito de esfera pública está baseado na

[...] ideia de um espaço para a interação face-a-face diferenciado do Estado. Nesse espaço, os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pela autoridade política, debatem o conteúdo moral das diferentes relações existentes ao nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado. Os indivíduos no interior de uma esfera pública democrática discutem e deliberam sobre questões

políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível às suas deliberações. (AVRITZER, 2000, p. 37).

A ideia defendida por Habermas é a de que existe uma dimensão argumentativa na relação entre Estado e Sociedade que está além do processo de formação da vontade geral. Nesse sentido, é necessário que o indivíduo expresse suas opiniões em um processo de debate e argumentação públicos, espaços esses inseridos no próprio conceito de esfera pública. Habermas defende ainda que o problema da legitimação política não está no processo de formação da vontade geral, tal como propôs Rousseau, mas está ligado a um processo de deliberação coletiva, com a participação de todos os indivíduos interessados na proposta. Daí nasce o princípio D de Habermas, que diz no livro “Teoria de Ação Comunicativa”: “Somente são válidas aquelas normas-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional”.

De acordo com o princípio D, para que a deliberação seja efetiva é necessário alcançar o consenso, em que haja uma posição racional que satisfaça a todos os indivíduos envolvidos e não apenas justifique a posição perdedora por que ela obteve um número menor de votos. O conceito de consenso se torna, portanto, central na teoria habermasiana, à medida que indica que a força do melhor argumento é que determina a solução dada a cada questão.

No entanto, Habermas não apontou concretamente a maneira como se poderiam viabilizar essas deliberações argumentativas em instâncias públicas. James Bohman é o estudioso que caminha no sentido de que sejam viabilizados fóruns deliberativos, compreendendo que, por meio deles, os atores sociais não apenas reconhecem seu papel na influência pública, mas constatam, também, que podem contribuir para o desfecho da questão. (AVRITZER, 2000). Para Bohman “a deliberação pública é um processo dialógico de troca de razões com o objetivo de solucionar situações problemáticas que não encontrariam resolução sem a coordenação e a cooperação entre as pessoas”. (BOHMAN, 1996, p.27).

O objetivo de Bohman era integrar o debate de Habermas com elementos capazes de institucionalizar a deliberação pública, criando espaços capazes de garantir que os debates não se percam em meio à sociedade, mas que provoquem

impacto no sistema político. Isso implicaria em uma cessão de “espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação”. (AVRITZER, 2000, p. 40).

É nesse ponto que o conceito de participação se torna importante. Ainda que participação e deliberação não sejam sinônimas, segundo o argumento de Bohman é nos espaços institucionalizados, em que se ampliam as formas de participação, que os arranjos deliberativos se constituem, principalmente. A participação se dá, especialmente, por meio das chamadas instituições híbridas (AVRITZER; PEREIRA, 2005), espaços vinculados ao governo que promovem a articulação entre representantes do Estado e representantes da sociedade civil. Nos seus mais diferentes formatos, as instituições híbridas têm como objetivo promover o debate e a discussão sobre diferentes temas, promover o controle social e a *accountability*, além de possibilitar uma discussão institucionalizada de problemas públicos e suas possíveis soluções. Segundo Avritzer

O local da democracia deliberativa deve ser os fóruns entre o Estado e sociedade que tem surgido em países tão diferentes quanto o Brasil, a Índia e os Estados Unidos. Esses fóruns seriam, no caso brasileiro, os conselhos e o orçamento participativo (ABERS, 1998; SANTOS, 1998; AVRITZER, 2000), no caso da Índia, os Panchayats (ISAAC, 2000) e, no caso dos Estados Unidos, os arranjos deliberativos que articulam as políticas ambientais. (SABEL, 2000; AVRITZER, 2000, p. 43).

O que particularmente interessa nessa discussão, tendo em vista a proposta de pesquisa apresentada neste trabalho, é a possibilidade de se vislumbrar uma alternativa democrática que viabilize os arranjos deliberativos argumentativos. Para que estes ocorram, torna-se necessário que o Estado tenha uma concepção de administração voltada para uma forma ampliada e pública de participação. Ou seja, a democracia deliberativa acontece nos fóruns entre o Estado e a sociedade. Assim, o Estado faz uma opção por um desenho institucional que ceda um espaço de participação para a sociedade, pois ele considera que existe uma assimetria de informação entre Estado e atores sociais. Nesses arranjos deliberativos as informações são partilhadas e discutidas, de forma a se encontrarem coletivamente as soluções. (AVRITZER, 2000).

Os principais arranjos institucionais deliberativos surgiram no Brasil ainda na década de 1990, impulsionados pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Por meio de legislação específica, práticas participativas foram inseridas nas diversas políticas públicas, principalmente em âmbito municipal, com as experiências de Orçamento Participativo e dos Conselhos Municipais. Mais recentemente, o Brasil viveu um segundo momento de expansão das práticas participativas, desta vez em nível nacional, com a ampliação de conselhos e conferências nacionais, a partir do governo Lula.

Avritzer (2000) sintetiza quatro importantes características da teoria deliberativa: (1) a teoria deliberativa marca a superação de uma concepção agregativa de democracia centrada no voto; (2) é marcada pela identificação da racionalidade política com a ideia de mudança e justificação de preferências; (3) pressupõe um princípio de inclusão (o já aludido princípio D habermasiano) e (4) estabelece a construção institucional com base na suposição de que as preferências dos indivíduos por formas amplas de discussão devem implicar a procura por instituições capazes de efetivar tais preferências.

A concepção habermasiana de deliberação não é consensual entre os deliberacionistas e em razão disso seus pressupostos clássicos vêm sofrendo constantes mudanças e revisões. Autores como Mansbridge (2009), Parkinson (2006), Goodin (2008) e Hendriks (2006) advogam em prol de um “maior realismo” da pesquisa sobre deliberação, que inclua a noção de outros padrões discursivos, como as conversações cotidianas, a abdicação da busca por um consenso racionalmente motivado por um entendimento entre as partes deliberantes consubstanciado em compromissos mutuamente aceitáveis, que dê conta das assimetrias de poder e das relações de barganha no interior das arenas deliberativas e que entenda as situações deliberativas como partes de um processo político em que se conectam diversos atores e práticas decisórias. A seção a seguir tratará dessas mudanças conceituais quanto à deliberação e como esta alcançou perspectivas sistêmicas e seus impactos na teoria deliberativa.

1.2 Quando a deliberação se torna sistêmica

A ideia de compatibilizar diferentes arenas de deliberação surge, ainda, em Habermas (1984) com o seu modelo “centro e periferia”, que busca articular esferas públicas formais e informais no processo de aferição da vontade e da opinião política (FARIA, 2012). Para Habermas (1984, p. 305), conforme visto no tópico anterior, a deliberação é um “ato intersubjetivo de comunicação e argumentação cujo objetivo é alcançar um consenso sobre a solução para determinado problema social”. Segundo o seu modelo clássico de deliberação, o objetivo principal dos espaços deliberativos é a busca por uma solução comum para os problemas através de um consenso, em que diferentes atores com interesses conflitantes deliberam até chegar a uma solução comum para a proposta, mediante diferentes discursos, em que predomina a força do melhor argumento.

Os discursos, assim formulados por Habermas, se baseiam na lógica da ação comunicativa, em que as ações dos participantes não se orientam prioritariamente para seu interesse próprio, mas que, ainda que os busquem, tendem a se harmonizar em um plano comum. De acordo com essa perspectiva, o conceito de deliberação se opõe a tudo relacionado à barganha, à negociação, ao voto ou ao uso do poder, sendo o discurso entre os atores livre de interesses secundários. É nesse ponto que autores como Mansbridge et al. (2012), Warren (2007), Young (2001) e Mouffe (2000) começam a propor uma versão “expandida” ou reformulada de deliberação. (FARIA, 2012).

Nesse segundo momento da teoria deliberativa, a preocupação está em conseguir operacionalizá-la e para isso se propõem mudanças importantes, incluindo novos padrões discursivos que abrangem desde as falas cotidianas e as emoções até a barganha. (FARIA, 2012). “Nessa proposta expandida, o consenso deixa de se constituir em meta da deliberação e a política volta a ser concebida como a luta de interesses divergentes para realizá-los [...]”. (FARIA, 2012, p.72). As mudanças oferecidas tendem a tornar o conceito de deliberação mais próximo da realidade e atender às exigências empíricas, deslocando o conceito de uma “democracia deliberativa” para “deliberações democráticas”, o que oferece novos olhares para os espaços participativos e diferentes variáveis analíticas.

A proposta dos sistemas deliberativos reside justamente na tentativa de aproximar a deliberação dos padrões discursivos existentes e flexibilizar sua análise a objetivos concretos. De acordo com Faria,

O sistema deliberativo é, então, composto por discursos formais e também por falas informais e cotidianas entre atores comuns e políticos, tais como representados e representantes eleitos e não eleitos, ativistas e não ativistas e os profissionais da mídia. Através dele, os atores poderão compreender melhor o que querem e necessitam, tanto individual quanto coletivamente. O objetivo da deliberação passa a ser, portanto, esclarecer os termos do conflito, tentar conformá-lo e não mais a busca do consenso em torno do bem comum. (FARIA, 2012, p. 66).

Com a mudança em torno do próprio conceito de deliberação, a discussão sobre sistemas deliberativos começa a tomar espaço em diversos estudos, suscitando importantes questões analíticas, como sobreposição de decisões e discursos, e conexão entre diferentes arenas deliberativas, e tem-se tornado uma opção analítica recorrente para estudos focados em experiências isoladas de deliberação. A perspectiva sistêmica oferece ferramentas para analisar as formas como ocorrem o entrecruzamento e a conexão entre distintas arenas e atores, de modo a democratizar o processo de deliberação de políticas públicas. (CUNHA; RESENDE, 2013).

O conceito de sistema deliberativo tem sido utilizado em estudos de naturezas muito diversas, desde as novas discussões em torno da ideia de representação política até as propostas sobre o incremento da inclusividade participativa, passando por investigações voltadas a pensar o papel da mídia nas democracias contemporâneas e aquelas dedicadas a refletir sobre as interfaces entre Estado e sociedade civil (MENDONÇA, 2013), sendo esta última foco do presente trabalho.

A noção de sistemas deliberativos foi formulada inicialmente por Mansbridge (1999), com o objetivo de destacar as diferentes arenas onde ocorre a deliberação e a possibilidade de que os processos deliberativos transpassassem múltiplas esferas discursivas e públicas. Para Mansbridge, as diferentes arenas (formais e informais) têm a mesma relevância política, ainda que não possuam uma mesma capacidade decisória.

Mais tarde, o conceito foi retomado por Hendriks (2006), que considera que os espaços de vida social não são mutuamente excludentes, mas antes podem ser articulados no que a autora denomina de *sistema deliberativo integrado*. Esse

sistema pode ser composto por diferentes esferas discursivas: macro, micro e mistas ou híbridas, onde há a possibilidade de diferentes atores da sociedade e do Estado, de diferentes formas e intensidades, participarem da deliberação pública.

Segundo a autora, as esferas macrodiscursivas são espaços informais, onde ocorrem mobilizações, discursos, protestos, ativismo, etc., e que, por outro lado, atraem movimentos sociais, ONGs, corporações, a mídia e grupos de formadores de opinião em geral. Já as esferas microdiscursivas são formais – comitês de especialistas, conferências, comissões de organizações – e são compostas por parlamentares, funcionários governamentais, especialistas e juízes. Por fim, as esferas híbridas constituem-se de esferas formais e informais, como é o caso dos desenhos deliberativos, em que participam tanto cidadãos quanto ativistas, mídia, funcionários governamentais, especialistas, dentre outros grupos. Evidentemente, algumas dessas esferas podem ser mais públicas do que outras, ou com maior inclusão, e podem ser criadas tanto por iniciativa governamental quanto pela própria sociedade. (CUNHA; RESENDE, 2013).

Ainda segundo Hendriks, o sistema deliberativo tem a função de conectar tanto os atores de micro e macroesferas quanto os cidadãos que não estão engajados em nenhuma esfera, de forma a permitir que todos os discursos estejam presentes na deliberação, ainda que não necessariamente de forma harmônica entre si. Tendo em vista as diferentes esferas deliberativas, Hendriks adverte que o sistema como um todo deve promover a diversidade de espaços deliberativos, e ressalta ainda a importância das esferas que combinam modos de deliberação formal e informal, uma vez que tais espaços conseguem conectar mundos deliberativos diferentes e ainda alcançar cidadãos individuais para a deliberação. Nessa mesma linha, Goodin (2008) corrobora a ideia de um sistema sequenciado de momentos deliberativos, em que a deliberação, assim como a política, é composta por agentes plurais que desempenham papéis diferenciados em cada esfera em que se insere.

Portanto, de maneira sintética, o conceito de sistema deliberativo:

[...] apregoa que a deliberação pública não deve (nem pode) ser imaginada como um processo espaço-temporalmente restrito. Para ser efetivamente democrático, o intercâmbio público de razões não pode ocorrer em apenas uma arena social, mas deve atravessar diferentes arenas e momentos

discursivos. Esse atravessamento revela a necessidade de conexão entre tais arenas e momentos, de modo que se possa vislumbrar uma efetiva circulação discursiva, que gere reflexividade social e alimente processos de tomada de decisão. (MENDONÇA, 2013, p. 1).

O livro “Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale”, organizado por John Parkinson e Jane Mansbridge (2012), é um clássico para o estudo de sistemas deliberativos. O livro retoma um dos principais desafios da democracia deliberativa, o de repensar a relação entre deliberação e democracia em contextos de larga escala, como razão para se pensar em uma estrutura sistêmica para a deliberação. A coletânea apresenta diversos trabalhos que deslocam a perspectiva analítica de um padrão individual, com foco nos espaços e atores tomados isoladamente, para uma dimensão analítica interativa. (REZENDE, 2013). O argumento central do livro é que nenhum fórum, nem os de mais alta complexidade, é capaz de legitimar a maioria das políticas e decisões tomadas de maneira individual. Resumidamente, para Mansbridge et al. (2012) podem-se apontar três vantagens da abordagem sistêmica:

- a) em primeiro lugar, pensar sistematicamente significa que a democracia deliberativa pode enfrentar um dos seus desafios perpétuos e mais significativos que é a questão da escala. A abordagem sistêmica requer a análise da deliberação, não apenas internamente, mas também entre as instituições e os locais onde ela acontece;
- b) a segunda vantagem está em poder analisar a divisão do trabalho entre os elementos que contribuem para o sistema. Segundo Goodin (2005), cada elemento do sistema terá contrastado atributos e deficiências democráticas e deliberativas, mas os elementos podem ser sequenciados para assegurar que todas as normas de deliberação sejam combinadas de forma adequada em um sistema;
- c) em terceiro lugar, a abordagem sistêmica permite uma reflexão sobre as desigualdades sistêmicas que podem ser prejudiciais para os níveis de qualidade e quantidade de deliberação. Uma abordagem sistêmica nos permite ver mais claramente onde um sistema pode ser melhorado, e recomendar as instituições ou outras inovações que poderiam complementar o sistema em áreas de fraqueza.

Em outras palavras, um sistema deliberativo deve ser capaz de promover e facilitar a oportunidade da participação de todos; deve ser um espaço em que as decisões sejam tomadas em um contexto de variadas arenas, instituições e cidadãos fora desses espaços, que interagem entre si, promovendo o mútuo respeito e um processo decisório inclusivo e igualitário.

Mansbridge et al. (2012) defendem ainda que quando um sistema deliberativo funciona bem consegue filtrar as piores ideias sobre os problemas públicos e adotar as melhores. Já um sistema mal estruturado distorce os fatos e encoraja os cidadãos a adotar modos de agir que não são compatíveis com a política como um todo. De forma que a simples adoção de uma abordagem sistêmica não garante o completo sucesso, mas sugere possíveis caminhos para o aprofundamento da participação.

Ainda que os sistemas deliberativos ofereçam uma organização em que cada unidade funcionaria de maneira mais ou menos deliberativa, o desafio está justamente em pensar os conectores para o sistema. Os estudos elaborados até agora ainda não conseguem ter clareza quanto aos possíveis conectores do sistema e a maioria dos casos se baseia em experiências do mundo anglo-saxão. Existem, sim, alguns estudos de teóricos brasileiros que articulam a teoria sobre sistemas deliberativos e as experiências de sistemas gestores, como o SUAS e o SUS (CUNHA; REZENDE, 2013; FARIA et al., 2014), e que apresentam possibilidades de análises, principalmente no que se refere a quais fatores são responsáveis pela conformação de um sistema. No entanto, no campo empírico e, principalmente, no institucional existe a necessidade de se ampliar esse debate com novas experiências.

Carole Pateman (2012) é precisa ao questionar a recente “euforia” acerca do conceito de deliberação, sugerindo, com certa dose de ironia, que estamos “circundados” de discursos acerca da democracia, mas estes pouco servem à política se não forem ouvidos, ou seja, se não forem efetivamente levados em conta nas decisões tomadas pelos representantes políticos posicionados nas instâncias clássicas da política institucional.

No trabalho “Ten issues for a deliberative system”, Elstub e McLaverty (2013) defendem que a democracia deliberativa institucionalizada está movendo-se para a

construção de um sistema político deliberativo. O artigo, além de abordar dez questões cruciais para o desenvolvimento da democracia deliberativa e o seu alcance em um nível sistêmico, apresenta cinco patologias que inibem que os arranjos institucionais possam atuar de forma sistêmica. Os autores ressaltam que tais questões afetam permanentemente a democracia em si, não somente a variável deliberativa.

Essas patologias apresentadas por Elstub e McLaverty (2013) apontam algumas questões a serem pensadas quanto aos sistemas deliberativos. Além disso, eles esclarecem que a construção dos sistemas não se resume a um movimento natural e que sua efetividade ainda carece de novas experiências. Nesse sentido, os autores apontam que uma das patologias que afetam a efetividade de um sistema deliberativo é a possível incapacidade das partes do sistema de compensar as falhas de outras partes. Uma das grandes questões dos sistemas deliberativos é justamente como definir a existência ou não dele e de suas partes. Para os autores, para que o sistema seja efetivo ele deve ser capaz de identificar se questões não resolvidas em alguma esfera do sistema se encerram, mesmo estando em aberto, ou se há algum encaminhamento; e se afetam todo o sistema ou se são compensadas por alguma de suas partes. A segunda patologia é o desacoplamento que se refere à restrita oportunidade de uma parte influenciar outras partes do sistema. A terceira é a dominação institucional, em que uma ou várias partes do sistema têm poder excessivo e privilégio sobre as outras partes. Relacionada a isso é a quarta patologia, dominação social em que certos interesses sociais e/ou classes são capazes de ganhar influência excessiva sobre partes do sistema. A quinta patologia é o partidário entrincheirado, onde os principais interessados não estão dispostos a ouvir razões e refletir sobre preferências.

Vê-se que todas as patologias citadas por Elstub e McLaverty se referem a vários problemas relacionados à conjuntura participativa e deliberativa atual. A perspectiva sistêmica da deliberação, apesar de se apresentar como um avanço no campo participativo ainda assim exige cuidado e não responde a todos os entraves que a deliberação ainda enfrenta. Mesmo seguindo a abordagem sistêmica, ainda estaremos sujeitos a problemas relacionados a partidário, desacoplamento e dominação social, que são problemas enfrentados normalmente fora dos moldes

sistêmicos. Decorre disso a necessidade de se pensarem diferentes dimensões analíticas e metodológicas visando à nova percepção da participação e aos entraves que a seguem.

Ainda é complexo pensar em um sistema que abranja a fala cotidiana e diferentes agentes e, ainda, que impacte o sistema político sem estar vinculado a um modelo institucional. O que percebemos das experiências participativas brasileiras é que, ainda que se estudem massivamente as instituições participativas e os momentos deliberativos fora das arenas institucionais, há uma lacuna quanto à implementação das decisões dessas experiências ou ao fim que elas alcançam. É na tentativa de se suprir tal lacuna que a teoria sistêmica se insere, no sentido de oferecer um caminho teórico que articule diferentes esferas deliberativas e não deliberativas, com o objetivo de capturar a complexidade dos processos decisórios vinculados à deliberação.

Para a abordagem sistêmica, por exemplo, em um determinado município em que há conselhos de políticas públicas, orçamento participativo, plano diretor e ouvidorias em diferentes áreas, o sistema deliberativo deveria ser capaz de conectar cada uma das instituições participativas entre elas e ainda unir a câmara municipal, as manifestações livres na cidade, as secretarias do poder executivo, as associações de moradores, os cidadãos que livremente se comunicam cotidianamente e etc. Assim como Mendonça (2013) afirma, os sistemas deliberativos não existem naturalmente: são necessários, portanto, conectores, elementos que liguem diferentes contextos e arenas. O autor afirma que é possível pensar em quatro tipos de conectores: (1) a burocracia; (2) a circulação de participantes e representantes; (3) o desenho e as normas que constituem os mecanismos participativos e (4) a mídia. Cada um desses elementos pode exercer a função de “ligar” as diferentes arenas participativas e projetá-las no sistema político.

Pensando sob o viés analítico, podemos tomar o exemplo acima e analisar se determinada política pública funciona de acordo com um sistema deliberativo e pensar se é a mídia ou o corpo burocrático ou se existe algum outro conector que cumpre essa função. Vários estudos nessa área escolhem ou uma temática ou determinada instituição participativa para analisar a existência de uma provável conjuntura sistêmica, ou, ainda pensar sua efetividade. Este é um dos grandes

desafios para a teoria de sistemas deliberativos: tornar os estudos sobre deliberação mais reais. Devido à complexidade de atores, instituições, discursos e arenas em que a deliberação se insere, os trabalhos nessa temática são sempre muito complexos, demandam uma série de análises e nem sempre alcançam os resultados pretendidos.

Enquanto nos países anglo-saxões o debate sobre sistemas deliberativos, como já apresentado, se firmou como uma importante ferramenta teórica para se pensarem os mecanismos participativos, a partir de 2003 o governo brasileiro desenvolveu o debate, não apenas no campo teórico, mas também no próprio campo institucional, sobre sistemas participativos, também baseado no pressuposto de que é necessário que as diferentes arenas de participação e deliberação se liguem entre si e aos demais processos do Estado. Como citado anteriormente, o Brasil desenvolveu algumas experiências de sistemas participativos que objetivam conectar diferentes arenas participativas entre si e com todo o arcabouço político que envolve a gestão de políticas públicas.

A diferença entre os sistemas deliberativos tratados na literatura e as experiências recentes de sistemas participativos reside justamente em que os sistemas participativos são iniciativas estritamente institucionais e se dão no campo do próprio Estado. Evidentemente, há um entrecruzamento de características dos sistemas participativos com os deliberativos. O sistema deliberativo, na forma que a literatura coloca, deve ser capaz de abranger a fala cotidiana e se caracteriza fundamentalmente como uma ferramenta de análise para o processo deliberativo.

Como veremos mais adiante, as experiências sistêmicas de participação não se deram estritamente com o surgimento dos sistemas participativos nos anos 2000. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, várias políticas públicas, como as de saúde, assistência social, educação e meio ambiente ganharam formato sistêmico para a sua gestão, tendo as instituições participativas como parte fundamental desses sistemas. Os sistemas participativos criados mais tarde seguem esse mesmo formato de articulação entre os diferentes níveis da união, e esse formato abrange não apenas uma única política pública, mas objetiva criar uma articulação ampla entre diferentes temáticas e níveis de governo.

Na seção a seguir analisaremos como todo esse debate teórico se aproxima

dos limites atuais da participação social no Brasil e como a discussão sobre sistemas participativos e deliberativos pode nos ajudar a explicar esses limites.

1.3 Deliberação e Sistemas Deliberativos: o caso brasileiro

A Constituição Federal de 1988 confirmou uma importante expansão da concepção contra-hegemônica de democracia, dando lugar a diversos espaços e mecanismos deliberativos no Brasil, e o aparelho burocrático começa a descentralizar parte de seu poder decisório em favor dos debates e discussões com a sociedade civil. A concepção de democracia estritamente representativa, em que a expressão da vontade pública se restringia a um modelo majoritário de representação, por meio das eleições de representantes públicos, passa a se articular com formas de representação direta em que atores dos diversos segmentos da sociedade civil, junto a representantes eleitos, deliberam sobre questões de interesse público. O conceito de deliberação de Habermas, mais tarde refinado por diferentes autores, ganha forma institucionalizada através de conselhos, orçamentos participativos, conferências, plano diretores, dentre outros mecanismos que se expandiram fortemente no Brasil, inicialmente em nível local e posteriormente em nível nacional, com as conferências e conselhos nacionais.

Ainda que o arcabouço participativo brasileiro se tenha fortemente expandido, o atual momento se revela delicado e aponta fragilidades inerentes ao modelo participativo desenvolvido no país. Exemplo disso foi a repercussão do decreto que cria o Sistema Nacional de Participação, revelando certo descompasso entre a expansão da participação no país e seu real impacto no sistema político brasileiro. E esse é um dos grandes desafios da deliberação, desde sua formulação inicial proposta por Habermas: torná-la real e que de fato provoque mudanças na conformação da sociedade.

A teoria deliberativa, desde Habermas até teóricos mais recentes, caminhou no sentido de torná-la mais concreta e aplicável aos casos empíricos, captando diferentes vozes e discursos, da mesma forma que os espaços deliberativos brasileiros passam a exigir, também, certas mudanças com relação a sua construção inicial. Nesse sentido, assim como a teoria deliberativa caminhou como uma

perspectiva sistêmica, o governo brasileiro (União, estados e municípios) elaborou modelos institucionais de sistemas que têm por objetivo articular diferentes arenas e promover maior efetividade das decisões deliberativas. Experiências como o Sistema Nacional de Participação, do Governo Federal, o Sistema de Participação Popular e Cidadã, do estado do Rio Grande do Sul e os sistemas municipais de Canoas e São Paulo atestam um movimento institucional recente que é a implementação de sistemas participativos.

A proposta deste trabalho se insere na discussão dos principais limites da participação social no Brasil e como as experiências sistêmicas de participação tendem a responder a esses impasses. O objetivo do trabalho é propor um balanço das diferentes experiências dos sistemas participativos no Brasil e de como elas promovem articulação e entrecruzamento de diferentes arenas políticas e decisórias. Ancorado na teoria de sistemas deliberativos, será possível aferir o quanto os sistemas participativos brasileiros se aproximam da teoria dos sistemas deliberativos e como podem promover o aprofundamento da participação no Brasil.

O primeiro capítulo deste trabalho destina-se a apresentar, detalhadamente, o modelo participativo construído no Brasil, ao longo das duas últimas décadas, e uma possível síntese de seus atuais limites, quais sejam: (1) a desarticulação entre as múltiplas instituições participativas nacionais entre si e entre os demais entes federativos; (2) a restrita influência da participação social em outras áreas temáticas como infraestrutura e macroeconomia, e, por fim, (3) o distanciamento das decisões participativas do ciclo de gestão e monitoramento de políticas públicas.

Analisaremos como a construção de sistemas participativos poderia ser uma possível solução, proposta tanto pelo governo federal quanto por governos estaduais e até municipais, para os desafios apontados. Assim como na teoria deliberativa, os sistemas deliberativos se apresentam com um novo giro na teoria democrática e poderiam sinalizar um possível novo padrão institucional de participação, baseado nos seus próprios princípios.

O debate sobre sistemas participativos e seus arranjos democráticos nos leva, ainda, a um tema pouco articulado à participação social que é o pacto federativo e a construção de sistemas federativos de políticas públicas. A perspectiva sistêmica adotada pelas experiências participativas se assemelha muito

aos modelos já implementados aqui por conhecidos e “antigos” sistemas, como o SUS. A Constituição Federal de 1988, que os introduziu, não foi um marco apenas para a participação social, como também o foi para várias políticas sociais, e através delas se consolida uma robusta rede de instituições participativas e, concomitantemente, se redefinem relações intergovernamentais.

Pensar as experiências sistêmicas de participação é também analisar os modelos sistêmicos de políticas públicas e seus reflexos nas iniciativas de sistemas participativos. Além disso, o pacto federativo e seus sistemas interferem diretamente na questão da sobreposição de decisões e desarticulação entre as instituições participativas e as demais esferas decisórias. Por isso, o segundo capítulo irá analisar a relação entre os sistemas federativos e as iniciativas sistêmicas de participação, comparando seus diferentes padrões e estruturas. A partir dessa análise será possível compreender como a conformação federativa influencia os sistemas de políticas públicas, os sistemas participativos internos a elas e, finalmente, as novas experiências institucionais de sistemas exclusivamente participativos.

Por fim, o terceiro capítulo, através de um estudo de caso comparativo, irá analisar o processo de implementação de três diferentes modelos de sistemas participativos: O Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), o Sistema de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI) do estado do Rio Grande do Sul e o Sistema de Participação Popular e Cidadã (SPPC) do município de Canoas, também no Rio Grande do Sul. Analisaremos a instalação das bases de articulação e os conectores dos sistemas, como eles tentam conectar diferentes arenas participativas e não participativas, o processo de adesão e a conexão das diferentes unidades federativas ligadas aos sistemas e como os governos planejaram aprofundar e garantir maior efetividade às experiências participativas usando uma visão sistêmica.

Dado o atual processo de instabilidade que a democracia brasileira vive e o futuro incerto das instituições participativas no Brasil, o presente trabalho tenta contribuir com novas perspectivas para a análise da participação social brasileira. O curto tempo de vida da maioria das experiências sistêmicas de participação no Brasil e, principalmente, a repercussão do decreto que instituiu o Sistema Nacional de Participação revelam a fragilidade do modelo participativo no país, apesar de sua

expressiva expansão ao longo das duas últimas décadas.

O atual sistema político brasileiro, em especial o poder legislativo, ainda se mostra pouco favorável a formas ampliadas de participação. Formas essas que, embora se tenham espalhado por todo o país e tenham sido aceitas por diferentes partidos, constituem inovações democráticas que ainda são de iniciativa exclusiva de certos grupos políticos e recebem estigmas como “bolivariano”, “golpista”, “totalitário” e “oportunista”, como foi o caso do Sistema Nacional de Participação. A derrubada do Sistema Nacional de Participação e o abatimento das demais experiências sistêmicas participativas são o prenúncio do enfraquecimento da participação social no Brasil, da ascendência de grupos conservadores e da atual instabilidade política.

1 DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS AOS SISTEMAS DE PARTICIPAÇÃO

A concepção descensionística de democracia, que vigorou por mais de 200 no interior da teoria democrática, nas últimas décadas vem sendo substituída por experiências ampliadas de democracia, em que a deliberação, por meio de arenas participativas, começa a tomar diferentes formatos e expressões. Nas últimas décadas, diversos países da América Latina e da Europa viveram uma expressiva expansão da participação social.

O estado brasileiro, em especial, construiu um complexo arcabouço de instituições participativas nos mais diversos formatos e modelos. Desde o surgimento do Orçamento Participativo em Porto Alegre, até as mais recentes discussões sobre conferências e conselhos nacionais, a participação social sempre esteve em pauta e foi objeto de inúmeras análises inclusive em países da Europa e da América Latina (ALLEGRETTI, 2003; SINTOMER, 2007).

As primeiras experiências de participação popular no Brasil se deram substancialmente por meio da expansão de várias iniciativas municipais, de forma que a discussão sobre participação social esteve fortemente ligada às experiências de nível local, tendo como marco a promulgação da Constituição Federal de 1988. As experiências de orçamento participativo e, posteriormente, análises sobre os diversos formatos e vieses dos conselhos gestores de políticas públicas fundamentaram uma base importante de estudos na área, prioritariamente em municípios de médio e grande porte (AVRITZER, 2009). O Brasil estabeleceu, portanto, uma robusta rede de instituições participativas em diversos municípios, o que consolidou uma importante infraestrutura participativa no país.

Ainda que o Brasil tenha construído uma importante estrutura participativa, ampliando espaços de interlocução do Estado com a sociedade civil, é possível observar alguns limites e desafios que a participação tem enfrentado. Este capítulo destina-se a analisar como a teoria democrática contra-hegemônica e suas diferentes concepções se institucionalizou no atual arcabouço participativo existente no país. E como ele se construiu e quais são as possíveis insuficiências do modelo participativo existente. Além disso, serão apontados os entraves analíticos acerca do tema. Em outras palavras, o objetivo do capítulo é tentar responder as seguintes

perguntas: é possível pensar em um esgotamento da participação? Se sim, qual a alternativa para a participação social no Brasil?

Para responder a essas perguntas, o presente capítulo organiza-se da seguinte forma: a primeira parte analisa e descreve as principais instituições participativas do Brasil; posteriormente serão apontados os principais limites analíticos e empíricos que a participação tem enfrentado atualmente.

1.1 As instituições participativas no Brasil

A década de 1980, marcada pela transição brasileira do período militar para um regime democrático, reflete também um processo de descentralização de autoridade e inovações institucionais, que começam a construir também um modelo democrático participativo. O presente tópico analisa o processo de ascensão e possível esgotamento dos principais mecanismos participativos existentes no Brasil, demonstrando como a participação social tornou-se peça eminente na estruturação dos governos locais, permitindo maior interlocução entre a sociedade civil e o Estado, e os prováveis sinais de esgotamento do modelo atual de gestão participativa existente no país.

Se por um lado a democracia brasileira desenvolveu mecanismos de forte propensão participativa, por outro a própria gestão pública começa a dar sinais de que é necessário pensar novas alternativas para a participação social. Argumenta-se que ainda que se tenha uma grande estrutura participativa, como será exposto a seguir, ainda há caminhos a serem percorridos.

É possível elencar três principais instituições participativas que tiveram expressiva expansão no Brasil nas últimas décadas: (1) Orçamento Participativo; (2) Conselhos de Políticas Públicas e (3) Conferências. É evidente que, atualmente, o Brasil conta com uma diversidade significativa de instituições de participação, muitas delas com experiências recentes, mas serão analisadas mais detidamente as três principais inovações, em blocos específicos para cada uma delas, e faremos uma análise mais geral dos demais mecanismos que compõe a estrutura participativa do Brasil hoje. O objetivo é traçar o quadro da participação e seus atuais limites.

1.1.1 O Orçamento Participativo

Um dos mecanismos mais estudados e de maior expansão no Brasil é o Orçamento Participativo, implementado pela primeira vez em 1989, em Porto Alegre, pelo prefeito Olívio Dutra. Em poucos anos, se expandiu para mais de 300 prefeituras, além de cidades de, pelo menos, outros 30 países. (WAMPLER, 2008 apud WAMPLER e AVRITZER, 2006). A experiência de Porto Alegre repercutiu em todo o mundo, sendo reconhecida pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1996, na Conferência de Istambul, Habitat II, como uma das 40 melhores práticas de governo do mundo. Além disso, a partir da implementação do Orçamento Participativo, observa-se um forte crescimento do debate acadêmico e técnico sobre as inovações democráticas brasileiras e o processo de construção de uma democracia participativa no Brasil.

O Orçamento Participativo foi fortemente impulsionado pela ideologia marcadamente participativa do Partido dos Trabalhadores (PT)¹, mas, em razão de seu sucesso, tornou-se programa de governo de outros partidos, sendo considerado uma importante bandeira eleitoral, por promover maior justiça social e maior controle (PIRES, 2002). O despertar do Orçamento Participativo como uma nova ferramenta de inclusão dos cidadãos nas decisões orçamentárias do município foi o início de uma grande onda de estudos sobre o associativismo e a participação da sociedade civil nos processos decisórios, antes monopolizados por atores governamentais. Diversos autores (AVRITZER, 2003; WAMPLER, 2003; BAIOCCHI, 2005; NAVARRO, 2003; ALLEGRETTI, 2007; FARIA, 2003) desenvolveram vários

¹ Alguns estudos mostram a ligação do Partido dos Trabalhadores, desde sua fundação, com a sociedade civil e com setores historicamente excluídos dos processos políticos (KECK, 1991; MENEGUELLO, 1989; TANSCHER, 2015). No Manifesto de Fundação do PT já constava sua forte tendência à democracia participativa, assumindo o compromisso de “não atuar apenas nos momentos das eleições, mas, principalmente, no dia-a-dia de todos os trabalhadores, pois só assim será possível construir uma nova forma de democracia, cujas raízes estejam nas organizações de base da sociedade e cujas decisões sejam tomadas pelas maiorias” (Manifesto de Fundação do PT, 1980). Com a eleição de seus primeiros representantes para o poder executivo, em Diadema (SP) e em Fortaleza (CE), em 1985, e em Vitória (ES) e Porto Alegre (RS) em 1989, iniciou-se o “modo petista de governar”, que claramente estava ligado à instituição de mecanismos de participação, como o Orçamento Participativo. Mais tarde, com a eleição de Lula para presidente da república em 2003 e de Dilma Rousseff em 2010, vemos a ampliação das instituições participativas, agora em âmbito federal, com a expansão dos Conselhos e Conferências Nacionais e posteriormente com a promulgação do Decreto 8.243/2014, que criou a Política Nacional de Participação Social (PNPS).

estudos, com diferentes formatos e metodologias, sobre as mais diferentes temáticas e vieses, tendo como objeto de estudo o Orçamento Participativo.

De forma sistemática, o Orçamento Participativo é uma ferramenta de inclusão da sociedade civil em todo o processo decisório de negociação para a alocação de recursos em diferentes projetos que exigem investimento, tais como clínicas, escolas, pavimentação de ruas, construção de praças etc. Por meio de assembleias, cidadãos e funcionários do estado deliberam sobre a melhor de forma de investir o dinheiro público nas diferentes regiões dos municípios. (ABERS, 2000; BAIOCCHI, 2005; NYLEN, 2003; WAMPLER e AVRITZER, 2004).

O sucesso do Orçamento Participativo pode ser explicado pelo seu caráter inovador, em que se articulam elementos da democracia direta, por meio de representantes da própria sociedade, e da democracia representativa². Além disso, o programa traz para a gestão pública a possibilidade de promover maior justiça social, ao permitir que mais recursos sejam destinados às áreas mais pobres, ao encorajar a deliberação entre pessoas de diferentes regiões do município e ao estabelecer mecanismos de controle que constroem movimentações indevidas dos recursos públicos. O Orçamento Participativo tem o potencial de promover a participação direta da população nas decisões orçamentárias, alterando o formato da gestão pública tradicional, em que o Estado possui o monopólio de decisões governamentais, assim como afirma Wampler (2007):

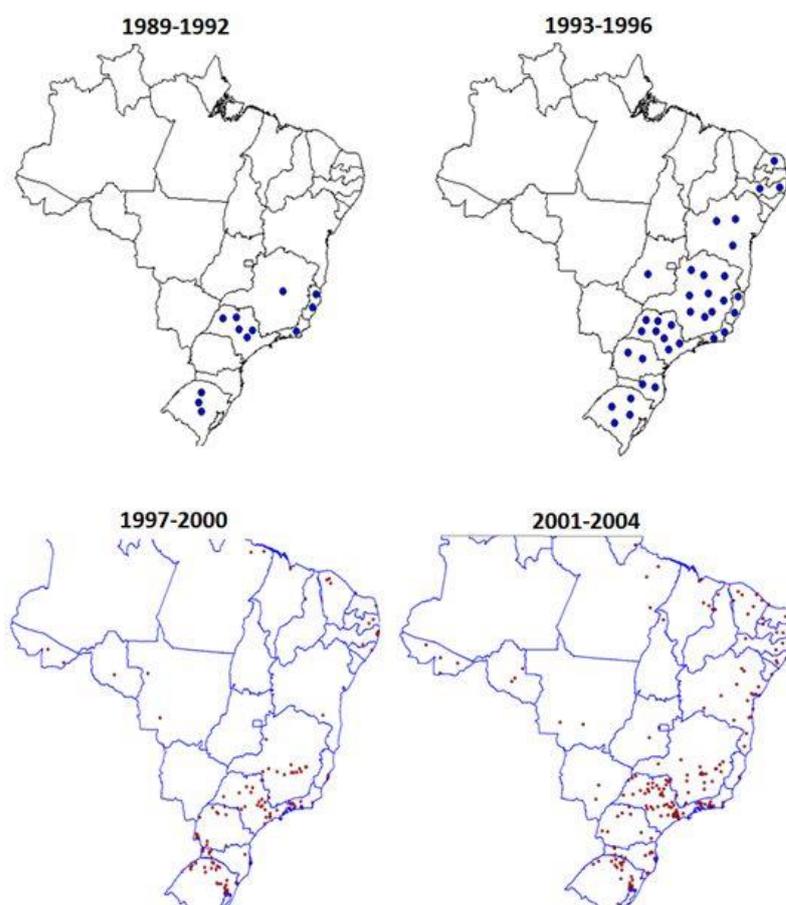
Nos casos em que o programa foi aplicado com mais sucesso, os cidadãos têm autoridade para tomar importantes decisões em relação às políticas públicas, o que realça seu potencial para transformar o processo decisório de base na política brasileira. (WAMPLER, 2007, p. 69).

Desde as primeiras experiências em Porto Alegre e Belo Horizonte, o Orçamento Participativo rapidamente se espalhou pelo Brasil. Em seu estudo, Avritzer (2006) aponta que em 2005 o Orçamento Participativo alcançou 170 cidades brasileiras. A

² O principal elemento da democracia representativa é o processo eleitoral, em que se dá a escolha da população por seus representantes que ocupam diferentes cargos dos poderes executivo e legislativo. A legitimidade de agir em nome de seus eleitores é delegada aos representantes, que são controlados por diferentes mecanismos, tanto do próprio sistema representativo quanto da sociedade. A democracia participativa caracteriza-se, justamente, pela construção desses espaços institucionais de controle da sociedade civil sobre a administração pública de forma contínua, não se restringindo ao período eleitoral. Os espaços participativos são formados por representantes do poder executivo e atores da sociedade civil.

Figura 1 mostra a distribuição dessas experiências entre 1989 e 2004. O autor demonstra que as primeiras experiências se concentraram em cidades de pequeno e médio porte com fraca tradição associativa, centradas principalmente nas regiões Sul e Sudeste e majoritariamente ligadas a governos do PT. A partir de 2007, essas experiências começaram a se espalhar também pelo norte e nordeste do Brasil.

Figura 1 – Distribuição do Orçamento Participativo no Brasil (1989 -2004)



Fonte: PRODEP, 2007.

Em pesquisa mais recente (2013), a Rede Brasileira de Orçamento Participativo contabilizou 353 experiências de orçamento participativo no Brasil, assim distribuídas:

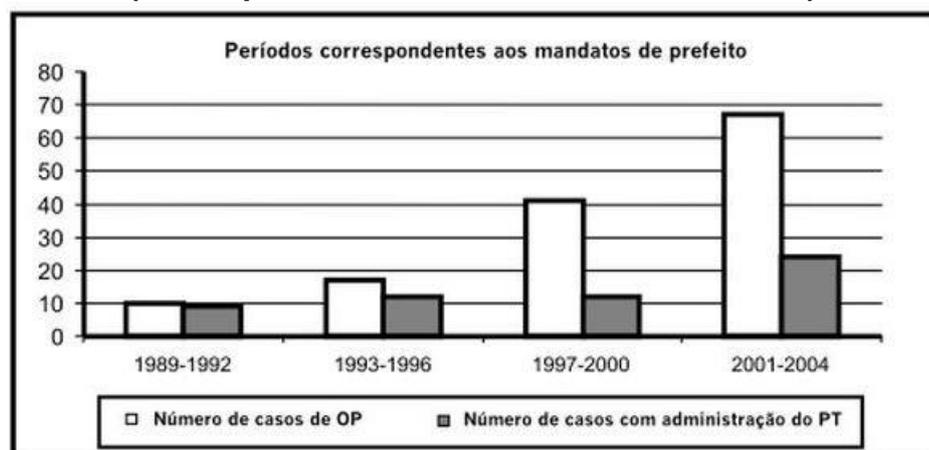
Tabela 1 – Distribuição do Orçamento Participativo por regiões do Brasil

Regiões	Número de Experiências
Norte	14
Sul	100
Sudeste	151
Nordeste	79
Centro-Oeste	9
Total	353

Fonte: Rede Brasileira de Orçamento Participativo (2013).

Apesar do sucesso inicial do Orçamento Participativo e de sua crescente expansão no Brasil, pesquisas comparativas mostram que os sucessos alcançados em Porto Alegre ou Belo Horizonte não se repetem em outras experiências (NYLEN, 2003; WAMPLER e AVRITZER, 2004; WAMPLER, 2007). A iniciativa, que antes foi restrita a governos do Partido dos Trabalhadores, passa também a ser desenvolvida por prefeituras de outros partidos. Dada a expansão do Orçamento Participativo, variáveis como vontade política, desenho institucional e tradição associativa ganham maior destaque na análise dos determinantes da efetividade do Orçamento Participativo nos governos municipais. A figura a seguir mostra a adoção do Orçamento Participativo pelos partidos e a parcela do PT:

Figura 2 – Gráfico da adoção do Orçamento Participativo entre 1989 e 2004 (municípios com mais de 100.000 habitantes)



Fonte: Wampler, 2007.

Ainda que o Orçamento Participativo tenha modelado um novo perfil para formulação e execução de políticas públicas, sendo considerado um arranjo de “boa governança” (WAMPLER; AVRITZER, 2008), ainda há muitas dúvidas quanto a sua efetividade. Vários casos de obras eleitas não entregues e discussões sobre a capacidade de implementação das decisões apontam para a hipótese de que apenas a existência do Orçamento Participativo no município não significa que ele seja necessariamente efetivo. Pesquisas recentes apontam para um afastamento dos orçamentos participativos, provavelmente atrelado a esse fato, não apenas por parte do Partido dos Trabalhadores, mas também dos demais partidos.

Em seu trabalho “The Adoption and Abandonment of Democratic Innovations: Investigating the Rise and Decline of Participatory Budgeting in Brazil”, Paolo Spada (2014) faz um levantamento estatístico da adoção e abandono de inovações democráticas, dentre elas o Orçamento Participativo, entre 1989 e 2002, em cidades com mais de 50.000 habitantes. A partir desse estudo foi elaborado o seguinte quadro:

Tabela 2 - Expansão e Declínio do Orçamento Participativo

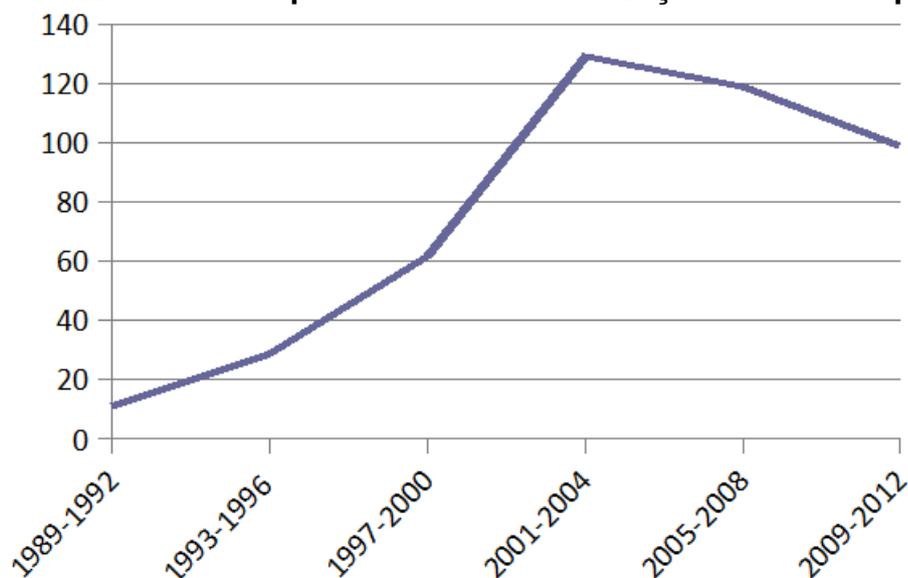
Anos	Nº de OPs
1989-1992	11
1993-1996	29
1997-2000	62
2001-2004	129
2005-2008	119
2009-2012	99

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Spada, 2014.

De acordo com esses dados, observa-se que o número de municípios com orçamento participativo decresceu a partir de 2005, enquanto que, até 2004, o número dessas experiências participativas praticamente dobrava a cada período analisado. Do intervalo de 2001-2004 para o de 2005-2008 houve um decréscimo de 8,4%, 10 casos a menos. No período seguinte, 2009-2012, o número decresceu em 20 experiências, quando comparado ao período anterior, o que corrobora a hipótese de que o Orçamento Participativo teve grande expansão de 1989 até 2004 e, a partir de 2005, inicia-se o processo de seu abandono, por parte dos governos, como demonstra o gráfico a seguir. Segundo Souza (2015, p. 239, apud SPADA, 2014),

“[...] assumindo que a taxa de abandono permaneça constante, enquanto o número de adoções continua a declinar até a atual taxa, o OP desapareceria em 10 anos” (tradução da autora). O gráfico abaixo mostra mais claramente a linha de declínio do número de experiências do Orçamento Participativo a partir de 2004.

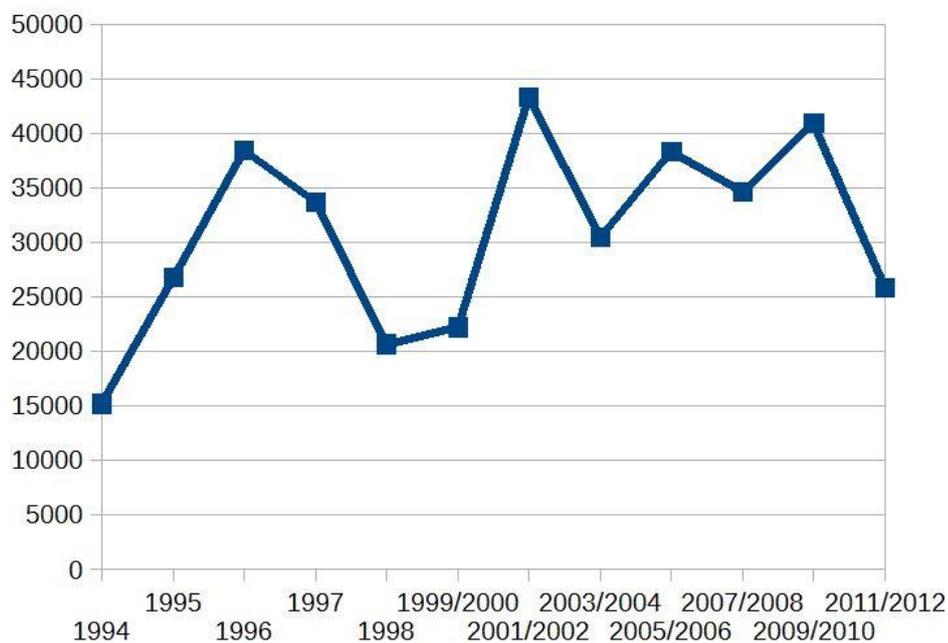
Figura 3 – Gráfico de expansão e declínio do Orçamento Participativo



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Spada, 2014.

Embora o Orçamento Participativo tenha despontado no nível municipal como uma das principais instituições participativas no Brasil, sendo apontado como uma importante ferramenta de controle e justiça social, verifica-se um afastamento dessa prática até mesmo pelos governos do PT. Em municípios com forte tradição de orçamento participativo, como Belo Horizonte e Porto Alegre o nível de recursos destinados ao programa tem declinado substancialmente como mostra o gráfico a seguir, relativo a Belo Horizonte.

Figura 4 – Gráfico dos recursos alocados ao Orçamento Participativo de Belo Horizonte (1994 a 2012)



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Wampler, 2015³.

Desde as primeiras experiências de orçamento participativo em Belo Horizonte, é possível ver que a maior alocação de recursos no programa deu-se entre 1999-2000 e 2003-2004. Seu declínio em 2005 coincide com o processo de afastamento do Orçamento Participativo pelas prefeituras, como visto anteriormente, o que revela na realidade um processo de dois aspectos: decréscimo no número de experiências de orçamento participativo e diminuição do volume de investimento no programa.

Acrescenta-se ainda o fato de que o PT tem assumido diversas e importantes prefeituras e, ainda assim, o número de experiências de orçamento participativo continua decrescendo. Em 2012, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, o PT assumiu 635 prefeituras, número muito acima do das experiências de orçamentos participativos contabilizadas atualmente, o que indica que o modelo participativo adotado pelo PT tem sofrido mudanças e que o declínio no número de orçamentos participativos no país não é causado apenas pelo abandono por parte de outros

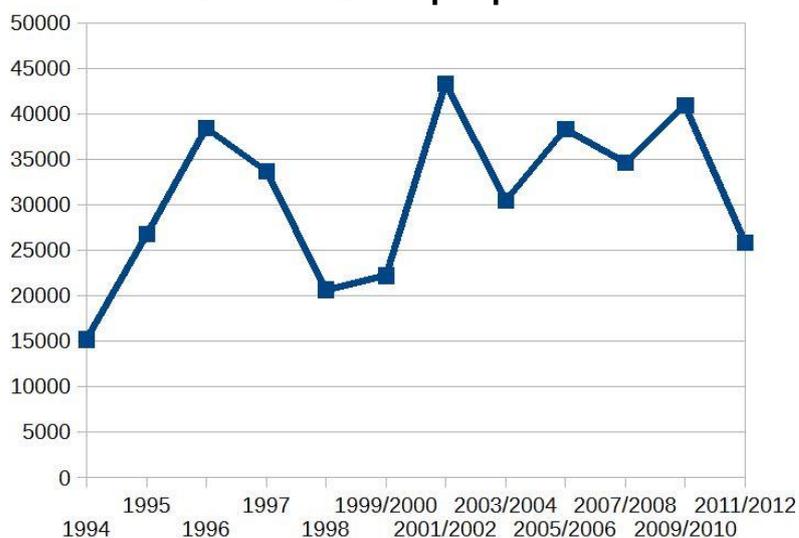
³ Dados convertidos para valores do Real de 2008, para possibilitar a comparação entre os resultados.

partidos.

O Orçamento Participativo marcou uma importante etapa para a democracia brasileira, promovendo ampliação dos canais de interlocução e controle da sociedade civil e suscitando o debate em torno das formas não hegemônicas de participação. Como visto, vários municípios implementaram-no, mas atualmente assistimos a um afastamento do programa pelos governos. Nos diferentes municípios, os diversos problemas e impasses gerados pelo Orçamento Participativo acabaram gerando certa falta de credibilidade quanto à efetividade da instituição participativa e revelam uma dificuldade que a participação social tem enfrentado no Brasil: a desconexão ou distanciamento das decisões participativas do centro de decisões da gestão pública.

No gráfico a seguir, também relativo ao Orçamento Participativo de Belo Horizonte, vemos como o número de participantes também vem decrescendo a partir de 2004. Ainda que mostre picos entre 2004 a 2012, o número de participantes não volta a crescer como entre 2000 e 2004; além disso, há uma queda brusca a partir de 2011-2012. Tais dados ajudam a justificar a hipótese de que realmente há um descrédito quanto à efetividade do programa (e conseqüente desinteresse), provocado tanto pela diminuição do volume de recursos investidos quanto pela ineficiência na realização das obras escolhidas pelos participantes.

Figura 5 – Gráfico do número de participantes do Orçamento Participativo de Belo Horizonte por período



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Wampler, 2015.

As falhas nas diferentes experiências de orçamento participativo fizeram que parte de suas ações sofresse deslegitimação e o Orçamento Participativo, hoje, não apresenta a dimensão que havia em seus primeiros anos de implementação e nem seus estudos possuem o mesmo foco. O distanciamento das experiências petistas de orçamento participativo, a diminuição de recursos investidos e a gradativa queda da participação da sociedade civil no programa sinalizam os limites que essa instituição participativa tem enfrentado, denotam uma mudança no padrão de promoção da participação e evidenciam a complexidade de articular participação e decisões orçamentárias, notadamente as relacionadas com obras de infraestrutura.

1.1.2 Conselhos de Políticas Públicas

Os conselhos de políticas públicas são uma das principais experiências de participação social no Brasil. Ligados a diferentes políticas públicas, como as de saúde, assistência social, criança e adolescente, cultura, e antidrogas, dentre outras, os conselhos estão presentes em milhares de municípios, nos estados e até mesmo no nível da União. Seu caráter transversal, que abrange os diferentes entes federativos, cumpre importante papel na institucionalização da democracia participativa.

Diferentemente das experiências de orçamento participativo, que devem partir de uma vontade política do governante para a sua implementação, os conselhos para determinadas políticas públicas, tais como os de saúde, de assistência social e de direitos da criança e do adolescente, tornaram-se obrigatórios para municípios com mais de 20.000 habitantes. A Constituição Federal de 1988 teve papel preponderante na disseminação dessa instituição participativa, uma vez que abriu precedente para que nas leis orgânicas de cada política pública o repasse de recursos fosse condicionado à existência de conselhos.

Como os orçamentos participativos, os conselhos de políticas públicas também articulam elementos da democracia representativa com a democracia participativa. Desempenham o importante papel de controle e deliberação sobre diferentes políticas públicas. De acordo com o Portal da Transparência do Governo Federal os conselhos são “[...] Espaços públicos de composição plural e paritária

entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais [...]”⁴. Estão presentes nos níveis municipal, estadual e federal⁵, e o Brasil conta, hoje, com mais de 10.000 conselhos municipais espalhados pelo país. O número total de conselheiros municipais ultrapassa o número de vereadores (AVRITZER, 2007, p. 15).

Tabela 3 - Percentual de municípios brasileiros com Conselhos, por política pública (2013)

Conselhos	Municípios (%)
Conselho Municipal de Saúde (CMS)	99,9
Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)	98,7
Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)	91,4
Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA)	67,9
Conselho Municipal de Direitos da Mulher (CMDM)	17,5

Fonte: Munic, 2013

Dados do IBGE (MUNIC, 2013) apontam para o crescimento dos conselhos municipais no Brasil. Em 2009, 97,3% dos municípios possuíam Conselhos de Saúde, em 2013 esse número subiu para 99,9% (totalizando 5.553 municípios com esse tipo de conselho. Cerca de 90% dos CMSs são deliberativos)⁶. Conforme mostra a Tabela 3, os Conselhos de Assistência Social e os de Direitos da Criança e do Adolescente também alcançam a marca de mais de 90% dos municípios brasileiros. Os dados da Munic relativos aos Conselhos do Meio Ambiente são um pouco menores: em 2013, 67,9% dos municípios brasileiros dispunham de conselho

⁴ <http://www.portaltransparencia.gov.br/controlesocial/conselhosmunicipaisecontrolesocial.asp>. Acesso: 19 Jan. 2016.

⁵ Este tópico mantém o foco na análise dos conselhos municipais, expressivamente implementados no território brasileiro. No entanto, é importante destacar a expressão que os conselhos nacionais tomaram a partir de 2003, com a eleição do presidente Lula e, posteriormente, com a presidenta Dilma. De 1988 a 2010 foram criados 52 conselhos nacionais, e 24 desse total foram criados nos governos Lula e Dilma.

⁶ Existe uma importante distinção quanto à natureza dos conselhos, que podem ser normativos e/ou deliberativos e/ou consultivos. Os conselhos deliberativos tem caráter decisório. A natureza consultiva, por sua vez, permite o julgamento sobre determinado assunto apresentado ao conselho. Já a natureza normativa garante ao conselho o poder de reinterpretar leis vigentes e/ou propor a criação de novas leis. Quando se observa que 90% dos Conselhos Municipais de Saúde são deliberativos, isso indica não apenas um número considerável de CMSs dessa natureza, mas também revela a abrangência e a capilaridade do poder delegado a essas instâncias.

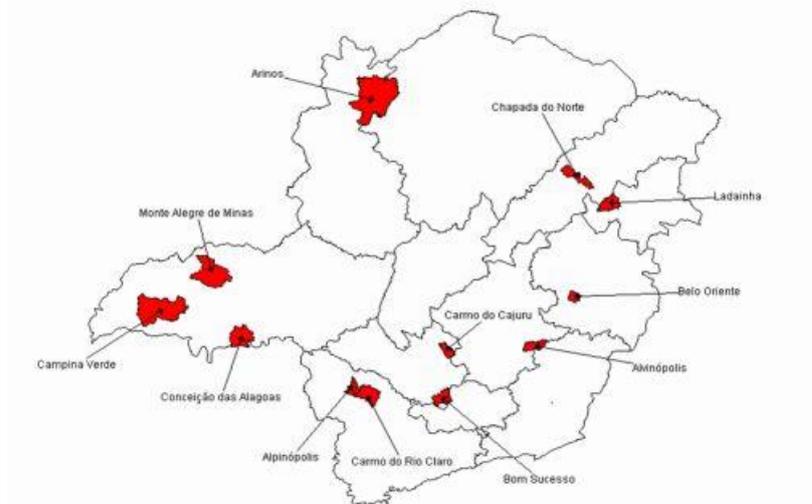
de meio ambiente. Esse dado já é expressivo, porém, uma vez que em 2008 apenas 3,3% das cidades brasileiras possuíam tal tipo de conselho. Ainda segundo o IBGE, os Conselhos do Meio Ambiente são mais frequentes em municípios das regiões economicamente mais desenvolvidas do país, como Sul e Sudeste.

Os números são ainda menores com relação aos Conselhos Municipais de Direitos da Mulher. Em 2013, somente 17,5% dos municípios do País tinham esse tipo de conselho. Em 2009, esse número era ainda mais reduzido: apenas 10,7% dos municípios brasileiros. Nos municípios de pequeno porte, com até 10.000 habitantes, o número de Conselhos da Mulher não alcançava nem 10%, em 2013. Os dados do IBGE comprovam que, apesar de um crescimento no número de conselhos nas diferentes temáticas, ainda há áreas pouco porosas à participação social, o que evidencia uma dificuldade de interlocução entre os gestores e certas reivindicações da sociedade civil, como as relacionadas ao meio ambiente e à situação das mulheres.

O cenário da implementação de conselhos em cidades de pequeno porte é muito distinto do dos municípios de grande e de médio porte. Para investigar essa diferença, em pesquisa realizada pelo Projeto Democracia Participativa (PRODEP), da Universidade Federal de Minas Gerais, foram mapeados 11 municípios mineiros com até 20.000 habitantes (Alpinópolis, Alvinópolis, Arinos, Belo Oriente, Bom Sucesso, Campina Verde, Carmo do Cajuru, Carmo do Rio Claro, Chapada do Norte, Conceição das Alagoas e Monte Alegre de Minas), e foram analisadas sua estrutura participativa e sua organização de conselhos. Os municípios escolhidos localizam-se nas diferentes regiões do estado⁷, conforme mostra o mapa abaixo:

⁷ Ainda que a pesquisa tenha gerado dados de apenas 11 municípios mineiros, vale a pena mencionar que Minas Gerais é um estado bastante representativo da média dos estados brasileiros. Os municípios da região Norte do estado tendem a ter um perfil bastante semelhante ao dos municípios da região Nordeste do Brasil e os municípios da Zona da Mata tendem a ter um perfil próximo aos do estado do Rio de Janeiro, por exemplo. Assim, é possível afirmar que os dados apresentados têm alguma representatividade do Brasil.

Figura 6 – Localização dos municípios mineiros com até 20.000 habitantes objeto da pesquisa “A Dinâmica da Participação Local no Brasil”



Fonte: PRODEP, 2013.

Para realizar a comparação, o PRODEP também mapeou cerca de 30 municípios de grande e médio porte das diferentes regiões do país e selecionou seis cidades de médio porte (Chapecó, Juiz de Fora, São Leopoldo, Poços de Caldas, Petrópolis, Volta Redonda, Anápolis, Cubatão, Águas Lindas de Goiás e Lages). Os dados da pesquisa revelam discrepância entre os dois grupos quanto ao desenho institucional escolhido e, conseqüentemente, quanto a sua efetividade. Nas tabelas a seguir serão apresentados alguns dados que podem revelar algumas características importantes acerca das diferenças entre conselhos de municípios de pequeno e de médio porte, ressaltando-se a não uniformidade entre eles.

Com base na análise dos regimentos internos e nas leis de criação dos conselhos estudados (Conselho de Saúde, de Direitos da Criança e do Adolescente e de Assistência Social⁸) foi possível elencar algumas características importantes do funcionamento dos conselhos municipais.

A primeira tabela trata do ano de criação dos conselhos nas cidades de pequeno e de médio porte. Em sua maioria, os conselhos, em ambos os casos, foram criados entre 1988 e 1995, o que coincide com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Além disso, é importante ressaltar um dado recorrente entre os

⁸ Os conselhos escolhidos são condicionantes para o repasse dos recursos ligados às respectivas políticas públicas e são os de maior presença no território brasileiro. Esses conselhos foram escolhidos certificando-se da existência de todos eles nos municípios estudados.

municípios de pequeno porte que é a ausência de informações disponíveis quanto ao processo de implementação dos conselhos: 6,9% dos conselhos dos pequenos municípios não têm informação quanto ao seu ano de criação, o que pode indicar falta de organização e até mesmo da infraestrutura básica necessária para o funcionamento dos mesmos.

Tabela 4 – Ano de Criação dos Conselhos Municipais

	Cidade de médio porte		Cidade de pequeno porte	
	Nº	%	Nº	%
De 1988 a 1995	21	72,41	19	65,52
De 1996 a 2008	8	27,59	8	27,59
Sem informação	0	0,00	2	6,90
TOTAL	29	100,00	29	100,00

Fonte: PRODEP, 2013.

A tabela a seguir mostra a existência ou não de estruturas organizacionais importantes para o funcionamento dos conselhos, tais como: plenário; mesa diretora, secretaria executiva; comissões temáticas e conferências municipais.

Tabela 5 – Estruturas Organizacionais dos Conselhos Estaduais

	Número de estruturas			
	Cidade de médio Porte		Cidade de pequeno porte	
	Nº	%	Nº	%
Plenário	25	86,21	21	72,41
Mesa Diretora	24	82,76	16	55,17
Secretaria Executiva	26	89,66	14	48,28
Comissões temáticas	25	86,21	13	44,83
Conferências Municipais	22	75,86	7	24,14

Fonte: PRODEP, 2013.

Para todas as estruturas organizacionais, é possível perceber que os municípios de pequeno porte sempre possuem uma porcentagem inferior à dos

municípios de médio porte. Chama a atenção o baixo percentual de conferências municipais, de secretarias executivas e de comissões temáticas existentes nas cidades de pequeno porte, comparado ao dos municípios de médio porte. No caso das conferências municipais, a não realização das mesmas indica um problema grave para a construção das conferências nacionais. As conferências municipais são espaços importantes de discussão e construção das diretrizes para as políticas públicas que serão deliberadas no nível estadual e federal. A não realização de conferências municipais em cidades pequenas significa que as demandas e as particularidades desses municípios não entram na agenda de discussão das demais etapas da conferência e, conseqüentemente, haverá dificuldade em promover mudanças na realidade da política pública vinculada àquela conferência.

Quando se trata das comissões temáticas, é importante ressaltar que as comissões são espaços destinados à discussão e ao aprofundamento de temas específicos da política pública. Normalmente, as comissões são compostas por um número reduzido de conselheiros, o que propicia melhor debate e formulação de propostas mais focalizadas no tema estudado. A não existência dessas comissões torna o conselho menos efetivo, pois não garante espaço para o aprofundamento de temas importantes e incremento do debate.

Por fim, temos um aspecto muito importante para a efetividade dos conselhos que é a formulação das pautas das reuniões. A tabela a seguir mostra que na maioria dos conselhos das cidades de médio porte quem define o que será discutido pelo plenário é a mesa diretora e/ou a secretaria executiva. O que pode ser um problema se a mesa diretora ou secretaria executiva não for formada por membros da sociedade civil, ou seja, não ocupantes de cargos públicos. Neste caso, os municípios de médio porte apresentam um número relativamente alto de casos sem informação para esse item. No entanto, para as cidades de pequeno porte o número de casos sem informação é ainda maior, ultrapassando os 50% e não há uma definição homogênea quanto à determinação da pauta para discussão.

Tabela 6 – Definição de Pauta

	Cidades de médio porte		Cidades de pequeno porte	
	Nº	%	Nº	%
O presidente	2	6,90	3	10,34
Mesa diretora e/ou secretaria executiva	11	37,93	3	10,34
Pauta definida em reunião anterior pelos conselheiros	3	10,34	3	10,34
Outros	2	6,90	4	13,79
Sem Informação	11	37,93	16	55,17
Total	29	100,00	29	100,00

Fonte: PRODEP, 2013.

Esses dados comprovam a distinção entre as características dos conselhos nas cidades de diferentes portes e apontam para a necessidade de se introduzirem na comparação as particularidades do município e do contexto político e cultural no qual se insere. Ainda durante a pesquisa do PRODEP, foram realizadas algumas entrevistas semiestruturadas com atores importantes da sociedade e do governo. Na maioria dos casos, verificou-se que a criação dos conselhos foi estritamente em razão de sua condicionalidade para o repasse de recursos e que eles são ocupados pelos mesmos conselheiros nas diferentes temáticas (PRODEP, 2013), o que denota um distanciamento do real sentido dos conselhos, que é promover controle e deliberação em torno das diferentes políticas públicas.

Ainda que o número de conselhos venha crescendo, não é possível supor uma efetividade homogênea para os diferentes conselhos no Brasil. É importante lembrar que diversos governos com diferentes projetos políticos⁹ implantam os mesmos conselhos de políticas públicas, o que denota diferentes vieses para esse tipo de participação social. Estudiosos apontam que importantes variáveis, tais como desenho institucional, capacidade deliberativa, paridade, dentre outros, são elementos fundamentais, que impactam o papel democrático dos conselhos e consequentemente sua capacidade decisória. (AVRITZER, 2009; CUNHA, 2010; FARIA E RIBEIRO, 2010). Vaz e Pires (2009) demonstram que há municípios com

⁹ Projeto político pode ser tomado como um “Conjuntos de crenças, interesses e concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”. (DAGNINO, OLVERA, PANFICH, 2006. p.47).

diferentes desempenhos participativos, o que significa que há municípios com diferentes níveis de efetivação participativa, que até podem contar com as mesmas estruturas participativas, mas que geram resultados completamente distintos.

É possível elencar três importantes desafios que os conselhos, principalmente os municipais, têm enfrentado, e que refletem em outras instituições participativas. O primeiro diz respeito à invisibilidade, que é um fenômeno particularmente paradoxal: o número de conselhos de políticas públicas implantados é expressivo, mas grande parte da população ainda desconhece sua existência e suas atribuições. Isso inibe a capacidade de publicização das ações dos conselhos e restringe a participação nesses espaços a um pequeno grupo de atores que se repetem nas diferentes temáticas.

Em 2015, foi lançada nas redes sociais a campanha *#ocupeosconselhos* com o objetivo de dar maior visibilidade a essa esfera de participação e ao potencial democrático inerente a elas. A iniciativa foi uma das respostas dadas às inúmeras críticas à Política Nacional de Participação Social, lançada pelo governo federal em 2014. O aparecimento dessa campanha revela a incapacidade atual das gestões de tornar os conselhos um canal de acesso universal e de ampliar neles a participação da sociedade.

Um segundo fator que tem limitado a efetividade dos conselhos é a falta de recursos (humanos e orçamentários) destinados a esses espaços. Dada a heterogeneidade dos municípios e estados brasileiros, as disparidades relacionadas à estruturação dos conselhos nos diferentes estados, municípios e até mesmo nas diferentes temáticas não surpreendem, o que pode ser verificado nos dados apresentados. A falta de infraestrutura necessária e inexistência de funcionários capacitados são fatos recorrentes em vários conselhos e implicam duas consequências principais: (1) há uma disfunção desses espaços e (2) indica certo descaso dos governantes com relação a esses espaços participativos, sendo apenas pró-forma a instalação dos mesmos.

O terceiro fator limitante, e talvez o mais preocupante, diz respeito à efetividade dos conselhos e à forma com que os governos se apossam dos mesmos. Como a existência de conselhos gestores de políticas públicas é obrigatória para o repasse de recursos, muitos conselhos são cooptados e instrumentalizados pela

administração pública, e não são utilizados para o fim que lhes cabe, que é o controle social. Em conselhos em que a fala dos participantes é limitada, a definição das pautas das reuniões acaba exclusivamente nas mãos do poder executivo, o que sinaliza a falta de autonomia e de independência da instituição participativa. Como o discurso dos representantes do governo costuma ser muito técnico, voltado para seus próprios interesses e, nesses casos, dominante, caracteriza-se nesses espaços a ausência de participação e do cumprimento da real função dos conselhos.

Ainda que o número de conselhos seja relativamente alto e que a maioria deles realmente cumpra com o seu cronograma de reuniões, sabe-se que nem todos conseguem efetivar suas decisões, de forma que os conselhos também sofrem perda de credibilidade, como no caso dos orçamentos participativos. A distância entre os espaços participativos e o sistema político fica evidente ao se analisarem os conselhos. Eles são um dos principais mecanismos participativos existentes no Brasil, mas também apresentam deficiências de estruturação e evidenciam as limitações da gestão pública participativa. Além disso, os conselhos são os principais instrumentos de articulação entre as diferentes esferas federativas no Brasil e, se há descompasso entre os conselhos municipais, isso se reflete também nas esferas estadual e nacional, provocando desarticulação e sobreposição de decisões.

1.1.3 As Conferências Nacionais e a participação em nível federal

Uma nova fase para a participação social no Brasil se conforma a partir de 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores, precursor das primeiras iniciativas participativas no Brasil, à presidência da república (AVRITZER, 2013). Desde então, a participação social ganhou amplo destaque também no nível federal, com as conferências nacionais, conselhos nacionais, mesas de diálogo, dentre outras experiências, constituindo assim um sólido arranjo participativo, não apenas com experiências locais de participação, como também por iniciativa da União.

O presidente Lula, desde o início de seu governo em 2003, reativou e/ou intensificou instituições participativas já existentes como os conselhos nacionais e as conferências nacionais, com destaque, principalmente, para as conferências nacionais, que despontam no cenário político e acadêmico principalmente nos anos

2000. A primeira conferência nacional foi convocada ainda nos anos 1940, pelo então presidente Getúlio Vargas e desde 1941 até 2013 foram realizadas 153 conferências nacionais. Do total de 126 conferências realizadas no atual período democrático, 74 foram realizadas pelo governo Lula e 29 no governo Dilma Rousseff, ou seja, 103 realizadas pelos governos do PT. (AVRITZER e SOUZA, 2013). As conferências realizadas abrangeram 45 áreas setoriais em todos os níveis federativos – municipal, estadual e nacional. (AVRITZER, 2016).

Aproximadamente, nove milhões de pessoas participaram do debate sobre propostas para as políticas públicas – desde as etapas municipais, livres, regionais, estaduais até a etapa nacional. As etapas preparatórias (municipais, territoriais, temáticas) são momentos importantes e ricos no processo de uma conferência. É nelas que o debate se intensifica, tanto nos temas nacionais como nos locais, proporcionando ao cidadão oportunidade de propor soluções para os problemas da sua cidade, estado e do país. (Secretaria-Geral da Presidência da República¹⁰)

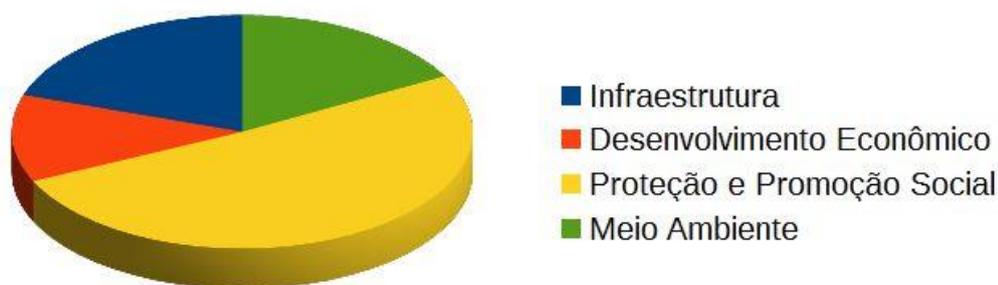
Segundo Avritzer (2012), o perfil típico dos participantes das conferências nacionais são mulheres com quatro anos de escolaridade e uma renda que varia de 1 a 4 salários mínimos, sendo que nas etapas nacionais é possível perceber uma maior estratificação da população por renda e escolaridade. Ainda segundo Avritzer (2013), as conferências nacionais apresentam uma mudança no que diz respeito às temáticas clássicas de participação: as áreas que aparecem com maior nível de participação são direitos humanos, cultura e política para as mulheres, o que contrasta com os dados referentes aos conselhos municipais.

Quanto à implementação das decisões da conferência, 37% dos entrevistados responderam que o governo implementa a maioria ou um número médio das decisões. (AVRITZER, 2013). Em pesquisa recente realizada na 15ª Conferência Nacional de Saúde, 37,6% dos delegados entrevistados afirmaram que as conferências de saúde são bem-sucedidas na implementação de suas decisões (PRODEP, 2016) e 21% dos entrevistados disseram que raramente ou nunca as principais decisões sobre as políticas públicas de saúde passam pelas conferências, enquanto que mais de 70% dos pesquisados afirmam que as decisões passam às vezes ou sempre pelas conferências de saúde.

¹⁰ <http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>. Acesso: 21 Jan. 2016.

Dados recentes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (2012) mostram que há uma tendência à realização de conferências para determinadas áreas de políticas públicas, como é o caso das políticas sociais, enquanto áreas como infraestrutura e desenvolvimento econômico ainda são dispersas quanto à participação, o que revela uma das fragilidades da participação social no Brasil hoje. A seguir seguem alguns dados baseados na realização de entrevistas com os gestores dos 140 principais programas do governo federal, que mostram a distribuição da realização de conferências entre as áreas temáticas desses programas.

Figura 7 – Gráfico dos programas de governo por classe temática e Conferências Nacionais



Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos de Pires e Vaz, 2012.

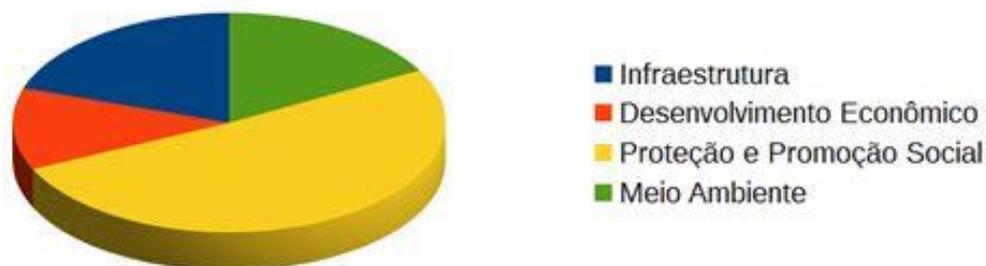
Tabela 7 – Área temática por porcentagem de programas que realizam Conferências

Área	Conferências (%)
Infraestrutura	11,9
Desenvolvimento Econômico	19,0
Proteção e Promoção Social	52,4
Meio Ambiente	17,7

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos de Pires e Vaz, 2012.

Os dados mostram que mais de 50% dos programas federais ligados à área de proteção e promoção social realizam conferências, enquanto as demais áreas (infraestrutura, desenvolvimento econômico e meio ambiente) não alcançam nem 20% de programas com realização de conferências. A temática de infraestrutura conta com ainda menos programas realizando conferências, totalizando apenas 11,9% de seus programas. O mesmo dado se replica para os conselhos nacionais, como é possível ver no gráfico abaixo.

Figura 8 – Gráfico dos programas de governo por classe temática e discussão em Conselhos Nacionais



Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos de Pires e Vaz, 2012.

Tabela 8 – Área temática por porcentagem de programas que deliberam em Conselhos Setoriais

Área	Conselho Setorial (%)
Infraestrutura	19,9
Desenvolvimento Econômico	12,1
Proteção e Promoção Social	51
Meio Ambiente	17,1

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos de Pires e Vaz, 2012.

Diante do desbalanço com relação às temáticas de políticas públicas e a sua relação com a participação social no governo federal, Avritzer (2016, p. 33-34) aponta para uma disjunção administrativa “na medida em que o projeto de governo do PT encontra seus principais obstáculos na área de infraestrutura devido à falta de controle social e aos escândalos de corrupção nela presentes”. Diante dos dados apresentados, é possível acrescentar ainda a área de desenvolvimento econômico que permanece distante de mecanismos ampliados de participação.

Além das conferências, o governo federal e boa parte dos estados e municípios brasileiros contam com diversos mecanismos específicos como as ouvidorias, as audiências e(consultas públicas, as reuniões com grupos de interesse, Planos Plurianuais (PPAs) participativos, além de outros formatos específicos referentes a cada contexto político e área temática. Segundo dados do IPEA (2012), entre 2004 e 2009 foram realizadas mais de 200 audiências públicas e já se contabilizam 420 ouvidorias públicas, distribuídas entre os estados e os poderes legislativos e judiciário no Brasil.

Pires e Vaz (2012) mostram que entre os anos de 2002 e 2010, em média 85,6% dos programas do Governo Federal tinham alguma interlocução sócio-estatal, sendo que em 2010 esse número ultrapassou os 90%.

[...] Percebe-se a emergência de uma “ecologia” das relações Estado-Sociedade no Brasil. A ideia de ecologia remete à percepção de um sistema complexo, composto por partes/unidades diferenciáveis (tipos) que tendem a desempenhar funções específicas (papéis) e naturalmente se associar às estruturas e ambientes (áreas temáticas) nas quais sua contribuição faça sentido e seja necessária. (PIRES e VAZ, 2012, p. 51).

De fato, o Brasil passou por importantes reformas administrativas que imprimiram diferentes características ao modelo de gestão pública do país. O modelo democrático participativo começou a ganhar espaço desde a Constituição Federal de 1988 e se ampliou profundamente a partir de 2010, principalmente no governo federal e inegavelmente cumpre com importantes funções de justiça social e *accountability*. No entanto, o atual modelo de participação no Brasil passa por diversas tensões e dilemas que apontam para os limites do projeto de participação construído nos últimos vinte anos. O tópico a seguir discutirá os principais dilemas da participação no Brasil hoje e como a teoria de sistemas deliberativos pode contribuir para o debate e pode sinalizar uma possível alternativa para os impasses da participação social no Brasil.

1.2 Os limites e as tensões da participação no Brasil

Incontestavelmente, o projeto político participativo tem-se mostrado sólido e ocupa um respeitável espaço no Brasil como também na agenda de pesquisa da ciência política brasileira. A participação social é uma importante peça na gestão pública, fornecendo instrumentos que podem possibilitar maior transparência, efetividade e eficiência na gestão de políticas públicas. De fato, como apontam Elstub e McLaverty (2013) a democracia deliberativa e suas instituições ganharam espaço e está movendo-se para a construção de um sistema político deliberativo, em que se torna necessário “progredir para além do estudo de experiências isoladas e examinar o relacionamento entre práticas deliberativas e não deliberativas no sistema político como um todo e ao longo do tempo”. (ELSTUB e MCLAVERTY 2013

apud THOMPSON, 2013, p.5).

Por outro lado, a relação entre deliberação/participação e o sistema político é, justamente, um dos grandes limites que a atual conjuntura participativa brasileira tem enfrentado. Analisar seu impacto no sistema político e como ele se desenvolve ao longo do tempo é um dos desafios mais relevantes das experiências participativas no Brasil. Ainda que se tenham experiências de sucesso como o Orçamento Participativo ou as conferências, ainda existem lacunas que começam a evidenciar possíveis limites e esgotamento de alguns espaços.

De fato, há uma ecologia de instituições participativas que, apesar de seu expressivo número, aparecem deslocadas do sistema político como um todo, o que implica baixa efetividade das decisões tomadas quanto aos mecanismos de participação. (PIRES, 2013; AVRITZER, 2013). Um dos principais limites que a participação tem enfrentado é justamente a dificuldade de aproximação das decisões geradas na interação das instituições participativas com o sistema político. Essa desarticulação se desdobra em vários impasses democráticos que podem inviabilizar um maior aprofundamento da participação. O que se percebe é um quadro paradoxal em que apesar do forte crescimento de iniciativas participativas no país, a agenda política brasileira é ainda pouco permeável às decisões advindas de tais espaços. Prova disso foram as jornadas de junho, que, dentre tantas pautas, também reivindicavam maior participação.

Tanto em experiências locais quanto em experiências nacionais, a gestão pública e/ou o arcabouço político formado para receber as propostas e demandas resultantes dos processos participativos ainda é ineficiente e não consegue articular participação e sistema político. A literatura sobre o tema também tem-se dedicado pouco às instituições participativas para além de experiências isoladas de participação e sua intersecção com todo o aparato estatal envolvido.

Segundo Brugué (2009), existem problemas inerentes à conformação burocrática da organização estatal que podem inviabilizar ou dificultar a conformação de uma gestão participativa. Para o autor, para que a participação seja efetiva são necessárias mudanças no interior da própria administração, o que pode ser uma explicação para a evidência dos atuais impasses da participação vividos no país.

Diante do cenário atual, é possível listar três importantes problemas que a participação social no Brasil tem enfrentado. O primeiro refere-se à articulação setorial das múltiplas formas de participação, em especial aos conselhos e orçamentos participativos. A questão que se coloca é como conectar diferentes formas institucionalizadas de participação com temáticas, que em muitos momentos conversam entre si, sem que haja uma sobreposição de decisões participativas e/ou repetições indesejáveis. Como ocorre, por exemplo, no que toca à temática de políticas para crianças e adolescentes, em que as mesmas decisões são discutidas tanto nos Conselho de Assistência Social quanto nos Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e no Conselho do Bolsa Família. No caso do governo federal, o problema se amplia também no que diz respeito à vigente desarticulação das múltiplas instituições participativas federais e, em alguma instância, com relação aos demais níveis federativos.

Tal problema tem impulsionado a falta de efetividade das instituições participativas e a frágil intersectorialidade¹¹ entre elas e entre os demais níveis da União. (PIRES; VAZ, 2012; AVRITZER, 2013). Portanto, há dois desafios que se interpõem com relação à temática da articulação: um relacionado à desarticulação entre as temáticas e diferentes instituições dentro do próprio governo federal (conselhos nacionais, conferências nacionais, audiências públicas, PPA Participativo e ouvidorias) e outro referente à falta de articulação entre as instituições participativas de âmbito nacional e sua relação com as esferas estaduais e municipais.

Um segundo desafio que a participação tem encontrado diz respeito a sua difícil expansão para outras áreas políticas, para além das políticas sociais. (PIRES; VAZ, 2012). Existe, portanto, a necessidade de que a participação chegue até os centros estratégicos de decisão das políticas nacionais como políticas de infraestrutura nacional e políticas macroeconômicas (AVRITZER 2013; MALDOS; PONTUAL, 2012). Nesse sentido, torna-se indispensável repensar o conceito de efetividade. A efetividade da participação não mais pode ser medida com base apenas em arranjos institucionais isolados. É necessário que se conecte em

¹¹ Intersectorialidade aqui entendida como: “Articulação de saberes e experiências no planejamento, na realização e na avaliação de políticas, programas e projetos para alcançar efeitos sinérgicos em situações complexas visando o desenvolvimento social [...]”. (JUNQUEIRA, 2011. p. 6)

diferentes temas e espaços. Por mais que já existam evidências do impacto da participação social no sistema político, como a criação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e do SISAN (Sistema Nacional de Assistência Social), ainda assim é baixo o impacto da participação em outras áreas de governo para além das políticas sociais, em especial para a área da infraestrutura e políticas macroeconômicas (AVRITZER, 2013; PIRES; VAZ, 2012).

Por fim, o último desafio diz respeito à aproximação das decisões participativas do sistema político e sua inclusão no ciclo de gestão de políticas públicas, permitindo o envolvimento da sociedade na elaboração e no monitoramento de políticas públicas, bem como na definição das prioridades para a alocação de recursos públicos. (MALDOS; PONTUAL, 2012; PIRES; VAZ, 2012; PIRES, 2011). Temos exemplos de mecanismos participação focados, principalmente, no processo de planejamento das políticas, mas ainda são poucas as experiências destinadas ao monitoramento e implementação das mesmas.

De modo geral, podem-se sistematizar três importantes aspectos relacionados, principalmente, à participação, no governo federal brasileiro:

- a) A desarticulação entre as múltiplas instituições participativas nacionais entre si e entre elas e os demais entes federativos;
- b) A restrita influência da participação social em outras áreas temáticas como infraestrutura;
- c) O distanciamento das decisões participativas do ciclo de gestão e do monitoramento de políticas públicas.

Pensar alternativas, modelos e análises ligadas ao tema da participação tem-se mostrado substancialmente importante à medida que propicia e impulsiona o aprofundamento democrático e o aperfeiçoamento da máquina pública brasileira com vistas à efetividade da participação no Brasil e ao enfrentamento dos problemas mencionados acima. Nesse sentido, o debate sobre sistemas tem-se apresentado como uma importante ferramenta para a análise das decisões públicas (MANSBRIDGE, 1999) e gradativamente ganhou destaque na literatura brasileira. (CUNHA; REZENDE, 2013; MENDONÇA, 2013; AVRITZER, 2013).

No caso do governo federal, a ideia de um sistema nacional de participação surge ainda no primeiro mandato do governo Lula (2003 a 2006), em resposta à

necessidade de se articularem e integrarem os múltiplos espaços de participação com características extremamente plurais e diversas, existentes não apenas no nível federal do governo, como também nos estados e municípios brasileiros, tornando as decisões participativas mais próximas do governo e, conseqüentemente, mais efetivas. De forma que, desde 2005, se discutiu um formato institucional de integração da participação social no Brasil, cujo objetivo é tornar a participação social um método de governo e gestão de Estado. (MALDOS; PONTUAL, 2012).

Já existem experiências de sistemas integrados de participação desde 2009. A primeira experiência foi na cidade gaúcha de Canoas, seguida pelo próprio estado no Rio Grande do Sul, com a implementação de um sistema estadual de participação em 2012; e no dia 23 de maio de 2014 a presidenta Dilma Rousseff assinou o decreto 8.243 que implementa o Sistema Nacional de Participação Social, que mais tarde foi derrubado pelo Congresso Nacional. Com a repercussão do decreto, o município de São Paulo também instituiu um sistema de participação municipal, em 2014.

As experiências sistêmicas de participação mostram um possível novo modelo de participação social, com vistas ao aprimoramento das esferas participativas e seu respectivo modelo de gestão pública.

Como mostrado anteriormente, é notável o espaço que a participação tomou no país nas últimas décadas. Tem-se tornado inviável pensar a gestão pública brasileira sem considerar os desafios relacionados à participação. Os estudos desenvolvidos até aqui levaram em conta, principalmente, o processo de democratização desses espaços. Foram estudados os diferentes desenhos institucionais e a maneira como eles impactam a conformação democrática das instituições participativas (FARIA, 2010; CUNHA, 2009), os novos formatos de representação e sua conexão com o aprofundamento democrático (AVRITZER, 2007; CUNHA, 2009; ALMEIDA, 2010; FARIA, 2005), as possíveis formas de relação entre estado e sociedade civil propiciadas por esses espaços; a efetividade das instituições participativas, dentre outros tantos temas que balizaram a discussão até aqui sobre participação.

Concomitantemente ao avanço da participação, surgem no cenário atual novas questões que se colocam não apenas em âmbito teórico, para a conformação

de uma democracia participativa, mas também afetando fatores estruturais da organização da gestão pública brasileira. Até aqui, foi possível desenhar e redesenhar experiências que deram certo, outras que não obtiveram tanto sucesso, e seus padrões, razões e impactos. No entanto, tornou-se necessário avançar no sentido de propor novas metodologias que articulem tudo o que já foi produzido e proponham novos avanços para o desenvolvimento democrático e que realmente provoquem impacto, não apenas isoladamente, como também em um nível macro.

Nesse sentido, o debate sobre sistemas começa a tomar espaço, não apenas no meio acadêmico. Também tornou-se central na conjuntura da gestão pública brasileira. O debate em torno de formas de articulação e cooperação leva a perspectivas sistêmicas que ajudam a analisar as instituições participativas não apenas de forma isolada, mas também nas suas interconexões e como as deliberações originadas podem atingir o sistema político.

A teoria sobre sistemas deliberativos oferece caminhos para análises desses desafios e propõe uma interconexão entre os diferentes momentos deliberativos e não deliberativos, captando desde as falas cotidianas até as diferentes esferas de poder. Por outro lado, o Brasil desenvolveu sistemas institucionais de articulação da participação social, tornando as práticas participativas peças fundamentais na construção do Estado. De fato, dado o papel que as instituições participativas agregaram e agregam ao cenário político brasileiro, faz sentido analisar como as iniciativas sistêmicas têm-se estruturado e quais são os desafios por elas encontrados.

Todos os desafios elencados apontam na direção de se analisar a participação no Brasil de forma sistêmica e não mais baseada em experiências isoladas. O desafio *distanciamento das decisões participativas do ciclo de gestão e do monitoramento de políticas públicas* implica uma análise do processo decisório que envolve todas as etapas do ciclo de uma política pública, não apenas o que foi discutido em um conselho ou no plano diretor de determinado município, mas também se essas decisões foram implementadas, como foram e quais os resultados alcançados. Implica, portanto, analisar todas as partes do sistema, participativas ou não.

O desafio *restrita influência da participação social para outras áreas*

temáticas, como infraestrutura, indica a necessidade de se pensarem questões políticas e possíveis razões para tal distanciamento. Analisar apenas a existência ou não de espaços na temática não explica por que as decisões participativas não alcançam essa área política.

Por fim, o desafio *desarticulação entre as múltiplas instituições participativas nacionais entre si e entre os demais entes*, retoma uma importante discussão, que implica diretamente a construção de sistemas e de outros mecanismos participativos, cujo objetivo é alcançar a adesão e a cooperação entre diferentes atores políticos, no sentido de promover a interdependência. A experiência do Orçamento Participativo estadual do Rio Grande do Sul (FARIA, 2009) mostra quão sensível é pensar qualquer forma de articulação, seja participativa, seja federativa.

Dado o avanço da participação no Brasil e seus atuais limites, as recentes experiências participativas sistêmicas apontam para um possível novo modelo analítico da participação brasileira. Ainda que os sistemas não permaneçam vigentes (com exceção do município de Canoas), apresentam importantes características para o quadro atual da participação popular brasileira. Entender como foram construídos, seus modelos, objetivos, limites, e sua restrita vigência pode revelar importantes considerações quanto ao futuro da participação no Brasil e os limites apresentados.

Os sistemas participativos surgiram, entre os anos de 2009 e 2014, em um cenário de ampla expansão das instituições participativas, mas também de alguns limites e impasses. Por outro lado, desde o início da década de 1990 já existem sistemas federativos de políticas públicas, que articulam uma rede de instituições participativas (conselhos e conferências) em torno de determinada política pública, como é o caso do SUS (Sistema Único de Saúde), e podem até ser apontados como responsáveis pela expansão da participação para esferas locais. Os sistemas gestores de políticas se organizam a partir da conformação federativa brasileira instituída pela Constituição Federal de 1988, que prevê a autonomia e a interdependência entre os entes federados. Dessa forma, para entender os sistemas estritamente participativos será necessário entender como já se têm conformado os sistemas federativos e a relação entre federalismos e participação, sendo essa uma importante variável para a construção dos próprios sistemas participativos.

Para entender esse movimento em direção às abordagens sistêmicas (tanto relativa à participação quanto às políticas públicas), o capítulo seguinte irá mostrar como a discussão sobre sistemas participativos interage com a discussão sobre federalismo e sistemas federativos, analisando os possíveis reflexos nas diferentes experiências e quais são os subsídios oferecidos para análise recente dos sistemas participativos.

2 PARTICIPAÇÃO E FEDERALISMO: O DESAFIO DE SE CONSTRUIREM SISTEMAS

A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma série de mudanças que transformaram a estrutura do estado brasileiro. A Constituição Cidadã possibilitou a expansão das práticas participativas no Brasil, criando e implementando espaços de articulação entre a sociedade e o governo nas mais diversas áreas de políticas públicas. Como visto no capítulo anterior, hoje o Brasil conta com uma robusta infraestrutura participativa, com diferentes formatos e temáticas. Dentre as várias mudanças promovidas pela redemocratização, a Constituição de 1988 também remodelou o pacto federativo no Brasil, garantindo, dentre outros avanços, maior autonomia e interdependência aos entes federados.

A Constituição remodelou as políticas públicas e a relação entre os entes federados para o provimento das mesmas e, atrelada aos mesmos artigos que as reformam também está a previsão da expansão de práticas participativas. De fato, ali a ampliação da participação social está muito vinculada às políticas públicas, principalmente as de saúde e de assistência social. Por isso, a expansão inicial de práticas participativas deu-se inicialmente em âmbito local e alcançou o nível federal mais tarde. No quadro abaixo fica claro como existe uma relação entre a construção de políticas sociais, visível na divisão de responsabilidades entre os entes federados, e a implementação de práticas participativas, e como ambas as características são partes das diretrizes principais das respectivas políticas públicas.

Quadro 1 – Práticas participativas na Constituição de 1988

Tema	Artigo	Trechos
Seguridade Social	Art.194	Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.
	Art.195	Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
Saúde	Art.198	Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único , organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III - participação da comunidade.
Assistência Social¹²	Art.204	Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal , bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos da Constituição Federal de 1988.

As diretrizes constitucionais de 1988 estabelecem, principalmente para as políticas sociais, uma dinâmica em que os estados e municípios possuem papel

¹² A seção sobre Cultura, na Constituição Federal, ganhou variadas emendas sobre participação social em razão da aprovação do Sistema Nacional de Cultura. As mudanças não constam no quadro, uma vez que foram feitas em 2012, ainda que a informação seja relevante. O objetivo do quadro, no entanto, é demonstrar como a Constituição, ainda nos moldes de 1988, articulou participação e pacto federativo nas mesmas temáticas.

preponderante no processo de implementação das mesmas (ARRETCHE, 2009). As leis que posteriormente regulamentaram tais políticas, como as de saúde, assistência social, educação, dentre outras, além de deixar claro o papel dos entes federados no seu provimento, também inserem espaços de participação atrelados a essa distribuição de responsabilidades. De forma que cada ente federado, dotado de responsabilidades e autonomia quanto à gerência dessas políticas, também possui espaços deliberativos com o encargo de garantir legitimidade e *accountability* a todo o processo.

Apesar de a Constituição Federal inaugurar mudanças conjuntas, tanto na temática do federalismo, quanto na área de participação, tais assuntos poucas vezes foram trabalhados de forma articulada. Ainda que os temas apareçam por vezes desconectados, o presente capítulo tentará argumentar que a dinâmica das *policies* foi alterada tanto pelo novo formato do federalismo brasileiro, quanto pela ampliação da participação social, e analisá-las de forma conjunta tem-se mostrado essencial, principalmente ao se analisarem os novos formatos sistêmicos de participação, que em muitos aspectos já estão vigentes nas variadas políticas públicas.

No Brasil, o formato adotado de federalismo para implementação de políticas sociais ainda se mostra complexo e tem enfrentado alguns dilemas, mas não apenas isso. A participação, inserida em todo esse processo, também tem apresentado diversos desafios, para além daqueles ligados a sua dinâmica interna (tais como desenho institucional e representação). O desafio de articular e não sobrepor decisões provenientes de mais de um nível federativo, respeitando a autonomia dada a eles, e garantindo a não repetição de decisões, tem sido um dos principais pontos de debate sobre a efetivação da participação no Brasil e tem relação direta com a dinâmica das próprias políticas públicas e seu processo de implementação ligado ao federalismo brasileiro.

Uma das dificuldades no âmbito da participação é a articulação entre as instituições participativas nos diferentes entes federados, enquanto, no plano do pacto federativo, as principais dificuldades estão no pensar a estruturação política e social do Brasil de maneira compartimentalizada, em que cada nível apenas executa as suas tarefas sem qualquer tipo de cooperação ou coordenação. Nesse sentido, alterações significativas no processo de implementação das políticas públicas foram efetivadas, em especial a adoção do próprio conceito de sistemas e o aumento de

estruturas formais e informais de cooperação intergovernamental, como consórcios e convênios. (ABRUCIO; FRANZESE, 2010).

Os sistemas federativos surgem, então, com a finalidade de promover a coordenação e a cooperação entre os entes na promoção das políticas públicas, e têm-se se destacado no plano teórico como peças fundamentais para entender os rumos do federalismo no Brasil do século XXI. (ABRUCIO; FRANZESE, 2010). Os sistemas de políticas públicas se apresentam como alternativa, não apenas no que diz respeito ao pacto federativo, mas também se têm mostrado como uma importante unidade de análise da temática de participação.

Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é discutir como os sistemas de políticas públicas estruturam também sistemas participativos, e como os impasses vividos em razão do pacto federativo se refletem também na conjuntura participativa. A partir dessa análise será possível desenhar algumas possíveis hipóteses explicativas para os entraves vividos na tentativa de implementação dos sistemas participativos brasileiros. Para isso, o capítulo irá organizar-se da seguinte forma: a primeira parte se destinará a compreender o conceito e as características gerais do federalismo; posteriormente analisaremos o modelo de pacto federativo vigente no país e sua relação com as políticas sociais e, por fim, iremos nos debruçar na análise da relação entre federalismo e participação social e do papel dos sistemas federativos e participativos no Brasil.

2.1 Federalismo: conceito, origem e características gerais

O federalismo constitui-se pela divisão de poder e autoridade entre as diferentes esferas de governo, e é regido por um contrato, a Constituição. É a combinação entre a autonomia e a interdependência em que se organiza territorialmente o Estado. Nessa organização, os governos subnacionais possuem autonomia, e possuem interdependência quanto às demais partes constituintes do pacto. Segundo Soares (2012), o federalismo constitui-se como

uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). SOARES (2012, p. 12).

Há um ponto importante a ser destacado quanto à conformação dos modelos federativos: a existência de uma democracia constitucional. Segundo Stepan (1999), só é possível a manutenção de um pacto federativo em um sistema democrático em que a Constituição garanta confiáveis mecanismos institucionais que assegurem que as prerrogativas legislativas de cada unidade da federação sejam mantidas e respeitadas. A Constituição assim entendida é um elemento-chave para o federalismo, pois reúne um conjunto de regras e parâmetros para a garantia da dupla soberania e a delimitação de poderes dos entes federados quanto às políticas sociais. (PIERSON, 1995).

Para autores como Lijphart (1999, 2008) e King (1993) a dinâmica federativa tem papel fundamental na formação democrática. Para esses autores, a dinâmica federativa amplia a representação dos âmbitos regionais de poder e o número de atores envolvidos no processo democrático. O pacto federativo garante a expressão político-institucional de minorias sub-representadas, e assim

A descentralização política característica da federação é a descentralização política territorial, na qual o poder político dentro do Estado nacional é distribuído por mais de um nível de governo, trazendo a possibilidade de uma maior aproximação dos governos com as suas comunidades territoriais. Nessa perspectiva, a participação social pode ser impulsionada pela descentralização de políticas, principalmente quando são criadas instituições específicas para esse propósito, como é o caso dos conselhos e conferências. (CUNHA, 2016, p. 16)

Os modelos de federalismo tais quais conhecemos hoje tiveram sua origem na Constituição dos Estados Unidos de 1787. O pacto federativo instituído pelos Estados Unidos, difundido amplamente no mundo, é baseado em um desenho institucional dos chamados *checks and balances* ou pesos e contrapesos. O modelo norte-americano estabelece um desenho de controles mútuos para o Estado, em que se limita a atuação dos poderes centrais e subnacionais de forma a possibilitar maior equilíbrio de poder.

O modelo do pacto federativo criado pelos Estados Unidos pode ser resumido em cinco características principais: (1) a Constituição Federal como o ato normativo

que estabelece o pacto federativo entre os entes territoriais; (2) o Estado Nacional dividido em várias subunidades territoriais que constituem os entes federados ou unidades membros da Federação; (3) os poderes executivo, legislativo e judiciário autônomos tanto nas esferas subnacionais quanto no âmbito nacional; (4) a divisão de competências fiscais e administrativas, bem como o repasse de recursos financeiros e competências administrativas assegurados a cada nível; (5) a instituição de um sistema legislativo bicameral destinado a representação das subunidades; (6) a instituição de uma Corte Suprema de Justiça responsável pela regulação dos conflitos federativos e pela garantia da ordem federal. (RIKER, 1964; KLATT, 1993 apud SOARES, 2012).

Ainda que o pacto federativo assumido pela Constituição de 1787 pelo EUA seja a base para a configuração de outros modelos federativos, é possível apontar variações na conformação de modelos federativos. Os diferentes moldes federativos podem variar de acordo com o número de atores envolvidos, os recursos disponíveis e disponibilizados para cada um dos entes, a maior ou menor concentração de poder, dentre outras características (WATTS, 2001). Dessa forma, não se pode falar de um único modelo de federalismo, ou pressupor homogeneidade quanto ao estudo de diferentes casos (SOUZA, 2005; SOARES, 2012).

Como veremos à frente, ainda que exista um número relativamente grande de modelos federativos, não se pode presumir sua efetividade como uma constância, assim como não é possível presumir uma atuação única das diferentes instituições participativas espalhadas pelos sistemas. É necessário entender que tanto o federalismo quanto a própria participação social são marcados por variáveis contextuais, e que analisar suas especificidades e dinâmicas é substancial para entendê-los. Dessa forma, é necessário reconhecer a existência de diferentes modelos federativos e estudar suas principais características de modo a compreender como o federalismo brasileiro impacta a conformação das políticas sociais e a adesão aos sistemas participativos.

O próximo tópico irá expor a estrutura federativa existente no Brasil e suas principais características.

2.2 O Pacto Federativo Brasileiro

A base constitucional do atual modelo federativo do Brasil é a Constituição Federal de 1988 que define em seu artigo 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. O pacto federativo brasileiro é constituído, portanto, por um sistema de três níveis federativos, com um amplo leque de competências compartilhadas e concorrentes.

Os artigos 23 e 24 da Constituição, por sua vez, descrevem uma série de competências comuns e concorrentes, no âmbito da execução das políticas públicas. O parágrafo único do artigo 23 determina ainda que leis complementares fixem normas para a cooperação entre os entes federados, a fim de manter o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (no entanto, tal legislação ainda não foi totalmente instituída).

A Constituição Federal também prevê a expansão dos direitos sociais em prol da universalização do acesso à seguridade, à saúde e à educação básica. Para isso, a incumbência de executar as políticas sociais foi descentralizada, de forma que a esfera local, os municípios, ampliassem suas funções e se tornassem centrais no processo de execução de tais políticas, além de receberem maior provisão de recursos para cumprirem suas funções. Além disso, houve a ampliação dos controles institucionais e da sociedade nos três níveis de governo, com o aumento das competências dos poderes Legislativo e Judiciário e a inserção da sociedade civil como importante ator de controle social. (SOUZA, 2005).

Enquanto as esferas municipais ficaram responsáveis pela implementação das políticas públicas, o nível federal é incumbido do desenvolvimento de mecanismos de coordenação intergovernamental, por meio de formulação de políticas e redistribuição de recursos, e os estados, por sua vez, atuam na coordenação regional das políticas sociais e ajudam os municípios na realização das políticas, suprimindo possíveis lacunas. (ARRETICHE, 2007).

Com o processo de descentralização das políticas sociais, autores como Abrucio (2002; 2006), Arretche (2002; 2003) e Souza (1999; 2002; 2004; 2005) destacam que o processo de municipalização incentivado pela Constituição Federal fomentou também a implantação de instituições participativas nas diversas áreas de

políticas públicas. O objetivo é promover a descentralização político-administrativa propiciada pelos mecanismos participativos. Souza (2005) e Arretche (2002) destacam ainda a importância do papel indutor da União, quando determina a implantação desses espaços com condicionantes para o repasse de recursos públicos para os outros níveis de governo como é o caso dos Conselhos.

Ainda que a Constituição Federal tenha fixado as funções e responsabilidades de cada ente, a configuração federativa brasileira é complexa e passível de aprimoramentos. É possível identificar algumas omissões que refletem em dois grandes pontos de tensão: as relações entre cooperação e competição e centralização e descentralização.

2.2.1 Cooperação e Competição

Conforme visto, a Constituição Federal instituiu funções concorrentes e compartilhadas entre os entes federados. Mediante a configuração e a distribuição de funções, a Carta sinaliza no sentido de um federalismo mais cooperativo, principalmente na gestão das políticas sociais, em que há funções compartilhadas entre as diferentes esferas de governo, exigindo negociações e o compartilhamento de decisões entre os diferentes níveis federativos. No entanto, Souza (2005) destaca que o modelo federativo brasileiro está longe de ser plenamente cooperativo, “devido às diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, e as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestões existentes”. (SOUZA, 2005, p. 112).

Souza (2005) destaca ainda que, por mais que a Constituição tenha tentando fomentar a cooperação, por meio da gestão das políticas sociais, a ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação torna o sistema altamente competitivo, dificultando ainda mais a ampliação da cooperação no país. Como resultado, o que se nota é a constante multiplicação de municípios, uma eminente guerra fiscal entre estados e cidades e a dificuldade de consolidar regiões metropolitanas no país (SOUZA, 2005).

Nos moldes em que o pacto federativo foi instaurado, é possível estimular tanto ações cooperativas quanto competitivas entre os entes federados. Almeida (2001) alerta que a existência simultânea de diferentes estruturas de poder configura

“formas peculiares de relações intergovernamentais, constitutivamente competitivas e cooperativas, e necessariamente caracterizadas pelo conflito de poder, como pela negociação entre esferas de governo”. (ALMEIDA, 2001, p. 14).

O pacto federativo brasileiro ainda exige, portanto, regulação das relações entre os entes federados. A não existência de agências e instituições que trabalhem nesse sentido torna o modelo mais competitivo e compromete a execução das políticas públicas, e, conseqüentemente, impacta a participação social. O desequilíbrio entre competição e cooperação realça ainda mais os laços políticos envolvidos nessas relações, uma vez que pressupõe uma série de negociações que passam por diversos interesses políticos, seja para a implementação de políticas públicas, seja para a adesão a um sistema participativo. Como veremos adiante, os impasses inerentes ao pacto federativo, tais como a tensão entre cooperação e competição, refletem também na dinâmica participativa e por isso é importante inserir esse debate em todo o arcabouço institucional do federalismo.

2.2.2 Descentralização e Centralização de poder

O pacto federativo brasileiro transitou por períodos de descentralização de poder e outros de centralização (ARRETCHÉ, 2005, 2009) ou *recentralização* (ALMEIDA, 2001, 2005) de poder na União. O período inicial do federalismo no Brasil foi marcado por forte descentralização que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, com intensa descentralização de poder e responsabilidades aos municípios, tornando-os responsáveis pela execução das políticas públicas. A partir de 1995, pode ser detectado um movimento de maior concentração de poder e coordenação federativa na esfera da União. A partir daí, há um aumento da participação da União na receita tributária e são impostos limites aos estados e municípios para contração de dívidas e para realização de gastos públicos, além da criação de instrumentos de indução à cooperação federativa na implementação de políticas públicas, como as vinculações de receitas e a exigência do cumprimento de condicionalidades, pelos governos subnacionais, para o recebimento de recursos. (ARRETCHÉ, 2009).

Arretche (2007) argumenta que ainda que os municípios tenham ganhado destaque na conjuntura federativa brasileira, o governo federal ainda ocupa posição

central nesse arranjo. É a União que detém o controle do processo decisório, define o formato da cooperação e a destinação dos recursos transferidos. Os municípios, por outro lado, são os executores e gestores da política pública. Para a autora, as políticas federais de indução indicam uma dinâmica federativa centralizada, uma vez que o governo federal, ao controlar o repasse de recursos, de acordo com a adesão a programas desenhados por ele, restringe a agenda dos governos subnacionais.

Para além da dicotomia entre centralização e descentralização, Almeida (2005) destaca que o caminho para a análise do federalismo brasileiro, é entender que a tensão entre centralização e descentralização é constitutiva do sistema e está presente nas diversas relações intergovernamentais da federação, variando quanto aos seus resultados de acordo com a política pública em pauta. Abrucio (2005) propõe ainda analisar esse processo sob a perspectiva da coordenação federativa, isto é, das formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações. (ABRUCIO, 2005, p. 41). Para este autor, o caminho é encontrar soluções que permitam uma relação de equilíbrio entre autonomia e interdependência, ou seja, entre competição e cooperação.

É importante ressaltar ainda que a centralização de algumas funções na esfera da União corresponde, justamente, a uma tentativa de impedir ou conter as implicações não desejáveis de uma competição desigual entre os entes federados. As medidas foram tomadas com o intuito de inibir, dentre outros motivos, a guerra fiscal e competição predatória empreendida por municípios e estados com melhor estrutura administrativa e financeira do que outros. Por isso Abrucio (2005) indica que o caminho é a busca por um equilíbrio entre competição, permitindo que os entes se relacionem, mediante parâmetros impostos pela União, e a cooperação institucional. Almeida (2005) ressalta, dessa forma, que “a relação entre federalismo e descentralização, em termos conceituais e empíricos, está longe de ser simples e incontroversa”. (ALMEIDA, 2005, p. 30).

O próximo tópico analisará a construção dos sistemas federativos de políticas públicas no Brasil, sua relação com a participação e como os sistemas configuram a relação entre os entes federados, para a gestão das políticas públicas e para o aprofundamento da participação social no Brasil.

2.3 Sistemas Federativos e Participação Social

Como visto no tópico anterior, a Constituição Federal de 1988 marcou uma nova etapa no modelo federativo brasileiro, trazendo várias mudanças no que se refere ao seu desenho, às competências de cada esfera de governo, principalmente na promoção de políticas sociais. Segundo Souza (1996), a Constituição garantiu forte descentralização em favor de governos municipais, tornando o Brasil uma das federações mais descentralizadas do mundo.

Os municípios ganharam a responsabilidade de provimento das condições mínimas de bem-estar social à população. (FRANZESE, 2010). Esse novo status dos municípios impulsionou profundamente a descentralização, substituindo formas centralizadas de provimento de políticas públicas, principalmente políticas sociais, consideradas ineficientes e sem a *accountability* adequada. No entanto, esse processo de municipalização não ocorreu de forma uniforme entre os municípios brasileiros, o que gerou inúmeros desdobramentos no processo de implementação das políticas públicas.

(...) Esse novo status federativo também gerou estímulos a fragmentação, com uma grande multiplicação do número de municípios. Outro problema importante foi que a nova situação autonomista veio sem a construção de incentivos à coordenação e à cooperação entre os entes federativos. Como os mais de cinco mil municípios são muito heterogêneos, o mero repasse de funções e responsabilidades pode resultar na manutenção ou piora da desigualdade entre os cidadãos no acesso aos bens e serviços públicos. (ABRUCIO; FRANZESE, 2013. p.137).

Por causa da nova distribuição de responsabilidades para os municípios e do profundo processo de descentralização, o modelo federativo brasileiro passou a ser predominantemente competitivo e compartimentalizado, e há mais demarcação de poder entre os níveis de governo do que seu entrelaçamento e ajuda mútua. (ABRUCIO; FRANZESE, 2013). O problema se agrava quando se leva em consideração que entre os milhares de municípios brasileiros que ganharam autonomia, muitos deles não possuem condições administrativas, financeiras ou políticas para manter esse status e promover a mudança social esperada por esse novo modelo.

No entanto, é importante destacar que a Constituição Federal de 1988 não apenas promoveu um modelo descentralizador e competitivo de políticas públicas. O

texto constitucional também contém importantes ações em prol de uma visão mais cooperativa e de maior intervenção por parte do governo federal, embora boa parte das dessas normas previstas na Constituição tenham sido mal sucedidas e ainda haja casos de competição predatória e guerra fiscal entre os estados.

Diante desse cenário, uma das alternativas que tem ganhado espaço, com o fito de promover cooperação e coordenação, são os Sistemas Federativos de Políticas Públicas. Esses sistemas, além de serem criados na tentativa de promover maior equilíbrio federativo, respondem, concomitantemente, a uma importante agenda da Constituição Federal que é a universalização de diversas políticas públicas, principalmente políticas sociais. É importante lembrar que, juntamente com o processo de universalização das políticas públicas, houve a expansão das práticas participativas, e os espaços de deliberação foram grandes indutores da criação de vários sistemas federativos.

O precursor dos sistemas federativos foi o Sistema Nacional do Meio Ambiente, ainda em 1981. Logo após foi implementado o Sistema Único de Saúde (SUS), cujas bases estão contidas na Constituição Federal de 1988 e foram reforçadas pela Lei Federal nº 8.080/1990, que estabelece princípios de hierarquia e regionalização de serviços. Quase vinte anos depois, esse modelo foi replicado pela Assistência Social, em 2005, por meio de uma Norma Operacional Básica (NOB) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Ambos os sistemas, tanto o SUS quanto o SUAS, tiveram origem em Conferências Nacionais. Posteriormente, foram criados outros sistemas como o Sistema de Segurança Alimentar, o Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária, o Sistema de Educação e, em 2010, os Sistemas de Promoção da Igualdade Racial, do Comércio Justo e Solidário e o da Cultura são criados (vide Quadro 2).

O paradigma predominante dessas inovações é, mais uma vez, o conceito de sistema. Diferentemente do conceito de sistema deliberativo, que envolve predominantemente esferas não institucionais e a fala cotidiana, o conceito de sistema vinculado aos sistemas federativos é intrinsecamente institucional. Os sistemas federativos

supõem uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, indutor e financiador nas mãos da União, mas com grande autonomia dos governos subnacionais. Ademais esse modelo envolve a criação de arenas intergovernamentais de discussão e deliberação, na forma de conselhos horizontais e verticais. Nesta linha estão os fóruns bipartite e tripartite, e os conselhos de secretários estaduais. (ABRUCIO; FRANZESE, 2013, p.151)

Portanto, a implementação de sistemas pressupõe quatro importantes pontos: (1) a União como indutor, coordenador e financiador das políticas; (2) autonomia dos governos subnacionais para implementação das políticas; (3) adesão das esferas subnacionais às diretrizes Federais e (4) a criação de instituições participativas e intergestoras, como instituições de legitimação de decisões. (ABRUCIO; FRANZESE, 2013).

A implementação de sistemas federativos pressupõe cooperação intergovernamental, que continua sendo um grande desafio para a gestão pública brasileira, o que conseqüentemente interfere na gestão e na organização de cada sistema em suas diferentes temáticas. É importante ressaltar que o fato de uma política pública se organizar sistemicamente não significa que ela seja implementada de forma homogênea entre os entes federados, da mesma forma que o fato de esses sistemas pressuporem, em suas diretrizes básicas, a efetivação de espaços de deliberação, não significa que essas instituições também funcionem plenamente.

Os estudos sobre os sistemas federativos no Brasil ainda são relativamente recentes; por isso não há um mapeamento completo de quantos sistemas federativos de políticas públicas realmente existem no Brasil. O quadro a seguir mostra alguns exemplos de sistemas, buscados nos sites dos Ministérios do Governo no ano de 2015, na gestão da presidenta Dilma Rousseff. Alguns ministérios apresentam certas políticas públicas com o status de sistemas, mas, na verdade, correspondem a sistemas informacionais – como é caso do Sistema Nacional do Bolsa Família – e, por isso, não constam em nosso mapeamento. Dessa forma, o quadro 2 segue os parâmetros estabelecidos por Abrucio e Franzese (2007) para a caracterização de sistemas federativos.

Quadro 2 – Sistemas Federativos de Políticas Públicas

Ministérios	Sistemas	Ano de Criação	Lei que regulamenta	Estabelece participação da Sociedade Civil	Regras e Diretrizes Definidas em Conferências Nacionais	Conselho Nacional
Cultura	Sistema Nacional de Cultura	2010	Lei Nº 12.343	Sim	Sim	Conselho Nacional de Cultura
Defesa	Sistema Nacional de Mobilização	2007	Lei Nº 11.631	Não	Não	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
Desenvolvimento Agropecuário	Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária	2006	Decreto Nº 5.741	Sim	Não	Conselho Nacional de Política Agrícola
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	2006	Lei Nº 11.346,	Sim	Sim	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
	Sistema Único de Assistência Social	2005	Lei 12.435	Sim	Sim	Conselho Nacional de Assistência Social
Educação	Sistema Nacional de Educação	2009	Emenda Constitucional Nº 59, 11/11/2009	Sim	Não	Conselho Nacional de Educação
Meio Ambiente	Sistema Nacional do Meio Ambiente	1981	Lei nº 6.938/81	Sim	Não	Conselho Nacional do Meio Ambiente
Saúde	Sistema único de Saúde	1988	CF 1988/ Lei 8.080/1990	Sim	Sim	Conselho Nacional de Saúde
Trabalho e Emprego	Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário	2010	Decreto Nº 7.358/2010	Sim	Não	Conselho Nacional de Economia Solidária
Transporte	Sistema Nacional Viário	2011	Lei 12.379/2011	Não	Não	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial	2010	Lei 12.288/2010	Sim	Não	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

A primeira constatação que deriva do quadro apresentado é o claro movimento das políticas públicas em torno de uma abordagem sistêmica para a sua implementação e gestão. A coleta de dados para construção da tabela foi feita ainda durante o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, quando existiam 37 ministérios. Destes, cerca de trinta por cento administram algum sistema federativo de política pública. A maioria dos sistemas mapeados foram criados entre os anos de 2005 e 2010, com exceção do Sistema Nacional Viário, criado em 2011, e do SUS e do SISNAMA criados ainda nos anos 80. Todos os sistemas apresentados contam com Conselhos Nacionais, e em suas leis normativas está prevista a participação da sociedade civil nas demais esferas de governo, com exceção mais uma vez do Sistema Nacional Viário, que não faz menção da sociedade civil em outras esferas de poder, ainda que tenha o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte ligado a ele.

Alguns importantes sistemas como os de Cultura, Segurança Alimentar, Saúde e Assistência Social tiveram suas bases institucionais desenhadas em Conferências Nacionais, o que mais uma vez corrobora a hipótese de que a ampliação de esferas participativas está intimamente ligada à conformação dos modelos sistêmicos de políticas públicas. De fato, o processo político relacionado às Conferências Nacionais tem garantido tanto a articulação entre os diferentes entes federativos quanto importantes mudanças na conformação das políticas públicas.

Dentre os sistemas apresentados três possuem relativa importância: o SUS, o SUAS e, em menor proporção, o Sistema Nacional de Educação (SNE). Com o objetivo de desenvolver uma análise mais efetiva das iniciativas sistêmicas de políticas públicas, no tópico seguinte compararemos os três sistemas acima citados (SUS, SUAS e SNE). Tentaremos identificar quais são as variáveis que influenciam diretamente o desempenho dos mesmos, como eles constroem a adesão entre os entes federados e seus diferentes padrões normativos. Ainda que sejam sistemas federativos conhecidos, apresentam algumas características que podem ajudar a definição dos seus diversos modelos, quais sejam: ano de criação, diferentes áreas temáticas e ministérios. O objetivo é partir de um plano maior com vários sistemas, conforme foi exposto, e aprofundar o debate ao se analisarem com maior rigor os três sistemas apresentados, abordando suas especificidades e históricos.

2.3.1 SUS, SUAS e SNE: Os Padrões Sistêmicos de Políticas Públicas

O SUS, o SUAS e o SNE representam importantes realizações de políticas públicas no Brasil, pois conformam diferentes padrões sistêmicos que entrelaçam relações federativas e instituições participativas. Os três sistemas, em suas diferentes formas, nascem de demandas da sociedade civil e de seus movimentos sociais. O SUS foi criado ainda pela Constituição Federal de 1988, que atendeu a uma antiga demanda do movimento sanitarista e se consolidou na Oitava Conferência Nacional de Saúde¹³. Hoje o SUS representa um dos maiores sistemas de saúde do mundo e abrange desde o atendimento ambulatorial até o transplante de órgãos. A regulamentação normativa do SUS exige que todos os estados e municípios tenham conselhos de saúde responsáveis pela fiscalização e controle dos recursos públicos da área, e a implantação desses conselhos é condicionante do repasse dos recursos da União aos estados e municípios. De fato, a União é a maior financiadora da política de saúde e assume metade dos gastos relativos à saúde, e a outra metade fica a cargo dos estados e municípios. A União também é a responsável pela formulação das políticas nacionais, enquanto os municípios e estados assumem o processo de sua efetivação, sendo o município o principal responsável pelas ações de saúde da população.

Após 20 anos da introdução do SUS, em 2005, a assistência social também implanta seu sistema, seguindo os moldes do próprio SUS. O Sistema Único de Assistência Social também é descentralizado e participativo, contando com a participação dos estados e municípios em seu funcionamento. O Sistema organiza ações em dois tipos de proteção social: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. A primeira diz respeito à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio de ações e projetos que atendem indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda destina-se a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados. O SUAS engloba ainda a oferta de benefícios assistenciais, que fazem parte da política de Assistência Social, divididos entre: Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e Benefícios Eventuais. Assim como no SUS, o SUAS exige a instalação de conselhos municipais e estaduais responsáveis pelo exercício do controle social.

Tanto a área de saúde quanto a de assistência social organizam um robusto sistema participativo em torno de suas temáticas. De fato, a ampliação da participação

¹³ O Conselho Nacional de Saúde é da década de 1950 e foi o primeiro a ter representantes da sociedade civil.

social em nível local se deve muito à existência desses sistemas e à mobilização social gerada em torno dos mesmos. Alguns estudos (CUNHA; REZENDE, 2014; FARIA et al., 2012) mostram como as conferências nacionais e conselhos nacionais podem estruturar sistemas deliberativos, inerentes aos próprios sistemas federativos, reafirmando a robusta rede de instituições participativas que está envolvida nas temáticas

Por outro lado, a iniciativa de criação do Sistema Nacional de Educação tem enfrentado diferentes barreiras quanto a sua efetivação. O SNE foi criado em novembro de 2009, por meio da Emenda Constitucional nº 59, e suas bases e diretrizes foram discutidas na Conferência Nacional de Educação realizada em março de 2010. A finalidade do Sistema é fortalecer o direito à educação como um direito próprio da democracia e garantir a educação como um direito social em todos os níveis educacionais. A proposta consistia de tornar o Plano Nacional de Educação (PNE) o articulador do SNE e em dois anos devia-se implementar um sistema em que, considerando o pacto federativo, as diferentes esferas subnacionais pudessem aderir as diretrizes nacionais da política educacional. Na realidade, o SNE ainda encontra-se em fase de implantação e ainda discute-se o seu modelo.

A União, assim como nos demais sistemas, sendo o principal órgão articulador, associado ao Conselho Nacional de Educação, tem papel fundamental nesses sistema, onde se pactua uma descentralização qualificada, visando a ações coordenadas entre os entes federados. A ideia é que os governos municipais se responsabilizem pela educação em nível médio e os municípios pela educação básica. Para minimizar as assimetrias existentes entre os entes, existem os fundos de repasse de recursos – o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e o FUNDEB (O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). Ainda que existam problemas quanto à distribuição dos recursos dos fundos, eles representam, para o campo educacional, avanços significativos, tornando a política de educação mais equitativa em sua distribuição territorial.

O Sistema ainda tem enfrentado bastante resistência para o seu completo estabelecimento, principalmente no que diz respeito à adesão dos entes federados. Cury (2010) evidencia o crítico cenário em que se dá o processo de implementação do SNE.

As resistências tácitas e explícitas contra a assinalação de um Sistema Nacional de Educação, seja por entidades privadas, seja por Estados-membros da Federação, seja pela própria União, fazem parte do complexo cenário de elaboração e pactuação, próprios do federalismo brasileiro. Superadas tais resistências quanto à presença do dispositivo em sede constitucional, ou mesmo pela sua recepção no ordenamento infraconstitucional, este desfecho na história aponta para a necessidade de explicitar um novo e inédito conceito, inclusive para

vê-lo em movimento na educação nacional. A grande tarefa nacional e desafio histórico é dar consistência ao SNE para a garantia do direito constitucional. (CURY, 2010 p. 8).

Com relação à participação social organizada por meio do SNE, ainda é frágil e não se aproxima da amplitude alcançada pelos outros dois sistemas. Os conselhos de educação não são obrigatórios nos estados e municípios e os conselhos do FUNDEB e do FUNDEF apresentam um caráter bastante tecnocrático, (GUISO, 2012).

Os sistemas federativos são preponderantemente marcados pela iniciativa da União em nacionalizar os padrões das políticas públicas em todo o território brasileiro. Com o intuito de estimular a adesão das unidades subnacionais às diretrizes nacionais, para a efetivação do processo de efetivação dessas políticas, a União dispõe de transferências intergovernamentais, e isso é uma importante característica para a análise dos sistemas federativos. É assim tanto no SUS quanto no SUAS e no SNE.

Foi assim na área da educação com o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e na área da saúde com a Norma Operacional Básica 01/96 cujos principais resultados, no início dos anos 2000, foram um avanço significativo no sentido da universalização do ensino fundamental e da atenção básica de saúde. Passados alguns anos, uma nova Norma Operacional Básica federal, agora no âmbito da assistência social, repete a mesma fórmula, promovendo um grande avanço no que se refere à universalização da assistência social básica, por meio da oferta de recursos a municípios que aderirem à política nacional de assistência social. (FRANZESE, 2014, p.35).

Enquanto a Assistência Social e a Saúde possuem as NOBs¹⁴, o SNE possui o FUNDEF e o FUNDEB. Esses fundos de transferência de recursos se apresentam como importantes peças na construção dos sistemas uma vez que asseguram a adesão dos municípios e estados aos mesmos.

Outra característica importante a ser analisada é a existência de arenas de negociação federativa, que são responsáveis pela coordenação e pela articulação entre as diferentes partes dos sistemas. No SUS e no SUAS existem as Comissões Intergestoras Tripartite (CITs) e as Comissões Intergestoras Bipartites (CIBs). Para melhor entendimento apresentamos a seguir um quadro com a composição da CITs (que se repete também nas CIBs):

14 As Normas Operacionais Básicas (NOBSUAS e NOBSUS) disciplinam a operacionalização da gestão das Políticas de Assistência Social e de SAÚDE, conforme a Constituição Federal de 1988, considerando a construção do SUAS e do SUS, abordando, dentre outras questões, a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e como elas se relacionam; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma de gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência e os critérios de partilha e de transferência de recursos. (<http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs>. Acesso: 5 Jun. 2016).

Quadro 3 – Composição CIT (SUS e SUAS)

	Representação	CIT
SUS	Gov. Municipal	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS)
	Gov. Estadual	Conselho Nacional de Secretários (CONASS)
	Gov. Federal	Ministério da Saúde
SUAS	Gov. Municipal	Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS)
	Gov. Estadual	Fórum Nacional dos Secretários de Estados da Assistência Social (FONSEAS)
	Gov. Federal	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Fonte: Elaboração da autora, 2016.

No caso do SUS, as CITs se reúnem mensalmente e são formadas por cinco representantes de cada esfera de governo, sendo que no caso dos governos subnacionais, o CONASS e o CONASEMS indicam cinco representantes, cada um, correspondentes as regiões do país. . A comissão intergestora se caracteriza por ser um espaço de negociação e pactuação, onde as decisões são tomadas por unanimidade. Seguindo o mesmo modelo, a CIT-SUAS também possui cinco representantes de cada esfera de governo, realiza reuniões mensais e toma decisões por unanimidade.

Já as CIBs são arenas de pactuação intraestadual, ou seja, conforma a articulação dos estados com os municípios. Estão presentes em cada estado da federação e são compostas pelos mesmos representantes dos colegiados estaduais e municipais anteriormente apresentados.

Diferentemente do SUS e do SUAS, o Sistema Nacional de Educação não possui ainda fóruns federativos de negociação, e conta apenas com duas entidades nacionais de articulação entre os entes federados: o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), que representa os gestores estaduais da área, e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), que representa os gestores municipais de educação. É importante destacar que o SNE ainda se encontra em processo de implementação, o que pode ser uma explicação para a não existência de fóruns intergestores.

Além dos fóruns intergestores, os sistemas analisados, inclusive o SNE, também constituem entre os entes federados uma rede de conselhos – municipais estaduais e nacional – que agregam representantes do governo e representantes de setores da

sociedade civil. Os conselhos são obrigatórios, nos casos do SUS e do SUAS, para o repasse de recursos da União às demais unidades da federação.

De acordo com o último dado divulgado pelo Ministério da Saúde, 5.565 dos 5.570 municípios brasileiros contam com conselhos municipais de saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014). No caso da educação, 4.718 cidades também possuem conselhos municipais de educação (MUNIC, 2011). Além disso, o SNE também implementou o Conselho do FUNDEF, que acompanha e controla a aplicação dos recursos destinados ao pagamento dos professores do ensino fundamental. Por fim, existem aproximadamente 5.360 conselhos municipais de assistência social no Brasil, um número um pouco menor do que o dos conselhos municipais de saúde.

Os dados revelam que enquanto o SUS e o SUAS têm sido mais efetivos no estabelecimento de esferas de coordenação e articulação, o SNE ainda trabalha na construção desses espaços. O SUS apresenta-se bastante consolidado, com mais de 99% dos municípios brasileiros com conselhos de saúde. O SUAS caminha ao lado do SUS, com conselhos assistência social em mais de 98% dos municípios brasileiros. O número de conselhos de educação também é alto: cerca de 80% municípios do Brasil já possuem conselhos municipais de educação e esse número é expressivo, uma vez que o SNE é recente, se comparado aos demais, e essa implementação por parte dos municípios não é obrigatória.

É importante lembrar que, ainda que os sistemas federativos articulem uma ampla rede de conselhos municipais, há graves problemas quanto à efetividade dos mesmos. O número de conselhos é expressivo, mas não são todos que cumprem com as suas principais funções de controle social e participação popular. Como já mencionado, muitos conselhos funcionam apenas para assegurar o repasse de recursos.

Com relação à temática dos sistemas e sua participação no Produto Interno Nacional Bruto (PIB), vemos a Educação atingindo cerca de 6% no ano de 2015, colocando o país como o terceiro do mundo a investir em educação, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹⁵. Os investimentos na área da saúde representaram 8% do PIB em 2013, atingindo R\$ 424 milhões. Esse dispêndio vem-se estendendo desde 2011. Já os gastos com a assistência social, ainda que sejam relativamente menores do que os da Saúde e da Educação, apresentam uma trajetória de crescimento muito mais acentuada do que as outras áreas (IPEA, 2007): os recursos investidos na assistência social aumentaram 13 vezes em 16

¹⁵ <http://www.brasil.gov.br/educacao/2015/11/brasil-e-pais-que-mais-investe-em-educacao-diz-ocde>. Acesso: 13 Maio 2016.

anos. Segundo dados do governo federal, os investimentos passaram de 0,1% do PIB em 1995 para 1,07% em 2010. A Nota Técnica do IPEA sobre o Gasto Social Federal (GSF) de 2012 registra que esse aumento se deve principalmente pela expansão das políticas de transferência de renda, pela implantação do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e pela criação e expansão do programa Bolsa Família. Esse é o maior crescimento da política social brasileira e indica como a assistência social entra na agenda do estado, principalmente depois de 2003. (IPEA, 2012).

Vimos até aqui três padrões distintos de sistemas federativos. O primeiro – o padrão SUS – é um padrão sólido que serve de modelo para os demais sistemas. Foi pioneiro em sua implementação, resultado de uma intensa articulação da sociedade civil, por meio do movimento sanitarista que deu à luz as diretrizes do Sistema que constam já na Constituição Federal de 1988. Conta com um alto investimento financeiro, tem como encargo uma das principais políticas sociais brasileiras e está abrigado em um dos maiores ministérios do país. As instituições de coordenação federativa do SUS são consolidadas, assim como o sistema participativo inerente a ele, mediante seus conselhos e conferências, é altamente desenvolvido. Evidentemente, a política de saúde no Brasil ainda enfrenta muitos problemas no atendimento à população e na provisão de medicamentos, dentre outros problemas. No entanto, sua estrutura avança no sentido de promover maior equilíbrio entre as unidades subnacionais e não possui problemas na construção de adesão entre os entes federativos.

O segundo padrão – o padrão SUAS – é um padrão intermediário que, ainda que encontre problemas em sua pactuação e implementação, tem-se desenvolvido de maneira rápida e encontrou forte incentivo por parte da União para o seu progresso. Como vimos, a área de assistência social, dentre as áreas analisadas, é a que recebe menor investimento, mas é a que mais cresceu nos últimos anos. O SUAS seguiu os padrões postos em prática pelo SUS e articula os mesmos espaços de coordenação e participação deste no país. No que se refere ao processo de adesão aos entes federativos, o papel da União se mostra primordial, já que seus programas são a base política dos governos petistas e estão (ou estavam) em alta na agenda política. Assim como o SUS, o SUAS tem um conjunto de instituições participativas sólidas, oriundo do fato de que ambos foram concebidos em conferências nacionais.

O terceiro padrão – o padrão SNE — ainda que tenha sido criado apenas um ano depois do SUAS, enfrenta grandes problemas de articulação, pactuação e implementação. A área de educação recebe alto investimento por parte da União, mas pouco apoio e incentivo dela e dos demais entes federados para a implementação do

Sistema. Apresenta baixo nível de articulação e coordenação e nenhum fórum intergestor. A Educação ainda encontra desafios parecidos com os da época da proclamação do Manifesto pela Educação¹⁶, que conta 80 anos, mas continua atual. A Política Nacional de Educação esbarra em importantes atores políticos que dificultam sua efetivação, tais como as instituições de ensino privadas. De forma sistemática, o SNE recebe altos investimentos em sua área temática, apresenta importantes fundos de recursos com vistas a diminuir as desigualdades entre os entes federados e uma estrutura participativa razoável. A dimensão participativa do SNE não é tão desenvolvida quanto na Saúde ou na Assistência Social, mas é bastante representativa, especialmente tendo em vista a sua não obrigatoriedade.

Quadro 4 – Sistemas Federativos: Padrões

	Mobilização Social	Financiamento	Articulação federativa	Participação social
SUS	Alta mobilização	Alto Investimento e repasse de recursos	Existência de consolidados articuladores	Ampla rede de instituições participativas
SUAS	Alta mobilização	Baixo investimento (alta taxa de crescimento)	Existência de consolidados articuladores	Ampla rede de instituições participativas
SNE	Relativa mobilização	Alto investimento e repasse de recursos (pouco incentivo à implementação)	Não existem mecanismos articuladores	Razoável rede de instituições participativas

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

É importante ressaltar ainda que, apesar do aparente sucesso do SUS e do SUAS, ainda é possível encontrar disparidades na implementação de suas políticas. A heterogeneidade entre estados e municípios, no que se refere à capacidade administrativa e financeira, ainda são problemas graves para todos os sistemas. A ideia de se incentivar a cooperação entre os entes e evitar uma competição predatória entre os mesmos ainda está longe de ser plenamente alcançada. O SUS, ainda que seja um sistema articulado, tem o desafio de atender universalmente a população brasileira e isso exige uma estrutura com que ainda não conta. É possível constatar importantes

¹⁶ O Manifesto pela Educação ou o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, publicado em 1932, defendia escola obrigatória, laica e gratuita, sem discriminação de gênero ou de classe. Além disso, defendia maiores investimentos na formação e na remuneração dos professores. Teve amplo destaque, pois foi escrito por renomados nomes da cultura brasileira: Cecília Meireles, Anísio Teixeira, Lourenço Filho e Fernando de Azevedo.

disparidades no provimento dessa política pública espalhadas no território brasileiro. Como um sistema, as partes ainda não se articulam plenamente e de forma homogênea. O mesmo acontece com o SUAS e com o SNE e em proporções ainda maiores.

Ao se analisarem sistemas federativos, estamos tratando de instrumentos criados com o intuito de fortalecer o pacto federativo; por isso sua análise possibilita elencar algumas variáveis importantes no estudo dos sistemas e seus processos de adesão. A primeira se refere à área temática, em que vimos variações no desempenho quanto à adesão aos sistemas entre as diferentes políticas públicas. Analisamos inicialmente apenas políticas sociais de grande porte (saúde, assistência social e educação), onde vimos importantes diferenças. Somos levados a concordar com Almeida (2005), que afirma que a tensão entre cooperação e competição é inerente ao sistema federativo brasileiro e que as relações intergovernamentais variam de acordo com a área temática. A Política Nacional de Cultura, por exemplo, tem um processo de articulação completamente diferente do SNE, e conseqüentemente, seu processo de adesão também não é o mesmo.

Dependendo da área temática, existem outros pontos preponderantes na construção de sistemas, tais como o nível de investimento na política pública e os atores envolvidos. Uma das principais formas de se construir adesão e articulação deriva do papel indutor e financiador da União ao prover recursos para determinada área. (ABRUCIO; FRANZESE, 2010). Políticas públicas com maior aporte financeiro, ou com maior destaque na agenda política do Estado tendem a construir com maior facilidade mecanismos de adesão com os entes subnacionais e, ao se analisar o repasse de recursos e ministérios sedes dos sistemas, é possível observar uma proporcionalidade entre grandes contingentes de recursos financeiros e burocráticos do ministério sede e o desempenho de seu sistema.

Os atores políticos também desempenham papel importante na construção de sistemas. Segundo Almeida (2001), dadas as diferentes estruturas de poder inerentes ao pacto federativo brasileiro, configuram-se relações intergovernamentais caracterizadas pelo conflito de poder e pela negociação entre as esferas de governo. Nesse sentido, os atores ou os *policy makers* envolvidos nas negociações, seus interesses e posições político-ideológicos também podem corroborar ou dificultar a construção dos sistemas, como é o caso do SNE. Podemos apontar, portanto, três características importantes para a construção de sistemas: área temática; volume de investimento financeiro da política e atores políticos envolvidos.

No que se refere à participação social ligada aos sistemas de políticas públicas,

percebe-se que as temáticas de políticas sociais com maior histórico participativo conseguem consolidar mais facilmente sistemas participativos em seu interior, como é o caso da saúde e da assistência social. A trajetória de mobilização e luta pelos direitos nessas temáticas reforça o papel da sociedade civil na construção dessas políticas públicas e garantem maior efetividade a esses espaços. Se tomarmos como exemplo outras temáticas como cultura, meio ambiente e igualdade racial, veremos sistemas ainda frágeis e com espaços participativos ainda pouco sólidos.

Evidentemente, as três características acima colocadas também refletem na construção dos sistemas e conseqüentemente na participação social inerente a eles. De fato, os sistemas participativos construídos internamente aos sistemas de políticas públicas também são impactados pela conformação federativa no Brasil. Se há dificuldade de adesão entre os membros de um sistema relacionado a uma política pública, também haverá dificuldade de implantação dos espaços participativos correspondentes. Na maioria dos casos, os conselhos são fatores condicionantes para o repasse de recursos aos estados e municípios e, caso não haja adesão ao sistema ou não fiquem claras as regras para a pactuação, os espaços participativos ou não existirão ou não serão efetivos. Além disso, se o sistema não conseguir articular as relações intergovernamentais por meio dos espaços intergestores, também haverá sobreposição de decisões, tanto das exclusivamente governamentais quanto daquelas derivadas de demandas da sociedade civil.

O fato é que a provisão de políticas públicas e a efetivação da participação social esbarram na configuração do pacto federativo vigente no Brasil e na conseqüente relação entre os municípios e estados promovida pelo mesmo. A tensão entre competição e cooperação tem determinado a forma com a qual as políticas públicas são implantadas ao longo do território brasileiro e pode refletir na iniciativa de conformação também sistêmica da participação social. O próximo tópico irá expor iniciativas recentes de sistemas participativos e como eles se aproximam das experiências dos sistemas federativos.

2.4 Entre os Sistemas Federativos e a participação: os Sistemas Participativos

Conforme apresentado, o Brasil possui importantes sistemas federativos integrados de políticas públicas. Tais sistemas apresentam diferentes instituições participativas distribuídas pelos diferentes entes federados, conformando sistemas participativos internos às políticas públicas. A articulação e a pactuação entre as partes, nesses casos, não se dão em função da participação social estritamente, mas se dão, entre outras

razões, pela indução e financiamento advindos da União. A participação nesses casos aparece como um mecanismo de legitimação e controle social. A função e a centralidade da participação são o principal ponto de diferenciação entre os sistemas participativos e os federativos.

Sistemas verticais de políticas públicas possuem fóruns intergovernamentais, como o CONASS no SUS, e também estruturam na federação uma rede de instituições participativas de discussão e deliberação, que legitimam o repasse de recursos para estados e municípios pactuados ao sistema. Assim como na implementação das políticas públicas organizadas a partir dos sistemas, isso não se dá de forma homogênea em todos os estados e municípios. A efetividade das instituições participativas também não ocorre de maneira totalmente profícua em todos eles e esse é um dos principais desafios da participação social no Brasil, ou seja, tornar tais espaços realmente efetivos e não apenas instâncias pró-forma, existentes apenas para assegurar o repasse de recursos (AVRITZER; WAMPLER, 2008).

Quando se trata da participação, soma-se ainda a existência de diferentes projetos políticos em disputa no Brasil. (DAGNINO, 2004). Vários municípios e estados optam por um projeto democrático participativo, em que se valorizam a existência e o funcionamento de fóruns de participação, e outros, por seu lado, desenvolvem iniciativas neoliberais cujo foco de governo não passa prioritariamente pela participação popular. Como em sua maioria as instituições participativas são obrigatórias para o repasse dos recursos referentes às políticas públicas, distintos projetos políticos incorporam de formas diferentes as instituições participativas em seus governos, o que Dagnino (2004) intitula de confluência perversa, o que implica que nem todas as instituições participativas dos sistemas federativos são efetivas, ainda que sejam obrigatórias.

Apesar das diferentes formas que as instituições participativas tomam nos sistemas federativos no Brasil, elas ainda assim conformam um sistema participativo de controle e deliberação em torno de sua política. A rede de conselhos e conferências temáticas de cada um desses sistemas promove, ou tenta promover, uma articulação entre os entes federados, na tentativa de promover políticas públicas mais efetivas e homogêneas em todo o território brasileiro. Nas conferências, o formato de deliberação nas diferentes subunidades da federação, com escolha de representantes e propostas provenientes de diferentes etapas, ajuda na articulação da política entre os estados e municípios, assim como acontece no estabelecimento de conselhos em todos os níveis da federação. Mas, na realidade, nem todos os estados e municípios promovem espaços efetivos de participação social, o que acaba impactando a própria articulação entre os mesmos.

No intuito de promover articulação e interdependência e superar os impasses relacionados à sobreposição de decisões entre as instituições participativas do país e os impasses acima elencados, em 2003 iniciou-se o debate em sobre como tornar a participação social também sistêmica. Diferentemente dos sistemas federativos, a ideia de um sistema participativo não se liga a uma única política pública, mas centra-se em tornar a participação um método de governo que incorpore a participação popular em todo ciclo de políticas públicas e nas diferentes áreas temáticas de governo. Além disso, os sistemas participativos não possuem nenhuma fonte de financiamento ou indução que possa garantir ou incentivar a pactuação entre os entes federados. Dessa forma, os sistemas participativos sinalizam uma inovação no campo institucional, através da possibilidade de criação de novos mecanismos de integração e articulação participativa, mas também põem em evidência as dificuldades de se pensar a participação de maneira uniforme entre os estados e municípios brasileiros.

É possível definir três objetivos principais para os sistemas participativos: (1) conectar diferentes instituições participativas (exemplos: orçamento participativo, conselhos, ouvidorias, mesas de diálogos) de diversas políticas públicas, inclusive aquelas com baixo histórico participativo – o que chamaremos de articulação horizontal; (2) articular o conjunto de instituições participativas entre os entes federados (União, estados e municípios) pactuados no sistema de participação – o que chamaremos de articulação vertical e, por fim (3) aproximar as decisões participativas de todo o sistema político (implementação das decisões tomadas em esferas participativas).

Há um movimento no país em direção à criação de sistemas participativos, e o Brasil já possui quatro experiências, conforme mostra o Quadro 5. Das quatro iniciativas contabilizadas, duas delas (o Sistema Nacional de Participação e o Sistema do Rio Grande do Sul) tentaram promover articulação não apenas horizontal, entre as instituições participativas, como também articulação vertical entre os entes federativos.

Quadro 5 – Sistemas Participativos

SISTEMAS PARTICIPATIVOS	ABRANGÊNCIA	ARTICULAÇÃO
Sistema Nacional de Participação Social Governo Federal	Estados e Municípios	Vertical e Horizontal
Sistema Estadual de Participação Social e Cidadania Rio Grande do Sul	Municípios do Rio Grande do Sul	Vertical (estado e municípios) e Horizontal
Sistema de Participação Popular e Cidadã Prefeitura de Canoas (RS)	Governo Municipal de Canoas	Horizontal
Sistema Municipal de Participação Prefeitura de São Paulo (SP)	Governo Municipal de São Paulo	Horizontal

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

Ainda são poucos os estudos que tratam empiricamente dessas experiências sistêmicas de participação, mas já são visíveis as dificuldades de implantação dessas iniciativas. Prova disso é o caso do Sistema Nacional de Participação, que incitou em uma série de polêmicas e discussões sobre o decreto 8.243, que o implementa, culminando em sua queda no Senado Federal, meses após a promulgação da norma.

Se, por um lado, os sistemas municipais de participação, como o de São Paulo e o de Canoas, possuem o desafio de criarem desenhos institucionais capazes de articular as diversas instituições participativas, por outro lado, os sistemas, como o nacional e o do Rio Grande do Sul, enfrentam o desafio de conseguir que diferentes projetos políticos (ligados a estados e municípios) com diferentes níveis de estruturação burocrática e participativa se articulem em prol da formação de uma estrutura ampla e articulada de participação. Os sistemas nacionais e estaduais se preocupam, portanto, com a autonomia dos municípios e estados em aderir e se articular ou não ao sistema e, ainda, com a forma com a qual os mesmos constroem a rede de instituições participativas em seu território.

Para exemplificar a dificuldade de pensar a articulação entre diferentes esferas de poder, retomaremos o caso do Orçamento Participativo do Rio Grande do Sul, que não é exatamente uma experiência sistêmica, mas é um dos grandes exemplos de tentativa de implementação de formas ampliadas de participação envolvendo diferentes níveis federativos. A experiência do estado atesta a complexidade dos mecanismos participativos quando se ampliam o número de pessoas incluídas na política participativa, a extensão territorial e as diferentes esferas de poder envolvidas.

A ideia de expansão do OP/Porto Alegre para OP/Rio Grande do Sul (doravante OP/RS), partiu do então governador Olívio Dutra, cujo objetivo era tornar os cidadãos *cogestores* das políticas do estado, garantindo-lhes o poder de definir parte do orçamento do Rio Grande do Sul. Além de ampliar o desenho institucional do OP, criando e/ou ampliando novas arenas de participação, o OP/RS teve que lidar, também, com os impasses que tangem o pacto federativo brasileiro, as desigualdades regionais e as diferentes disputas de poder envolvidas.

Faria (2005) retrata em sua tese os desafios enfrentados durante os quatro anos de uma experiência única de orçamento participativo estadual que é um exemplo quando se pensa em sistemas participativos e na relação entre participação e relação intergovernamental. A complexidade do OP/RS justifica-se, em boa parte, pela sobreposição de poderes, que no nível estadual é muito maior se comparada ao nível municipal. Faria (2005) atesta a tensão existente na relação entre o governo estadual e as

esferas municipais.

O estado, além do executivo e do legislativo, deve administrar também suas relações com os municípios que, embora antes da federação independentes, guardam com ele relações importantes e nem sempre cooperativas”. (FARIA, 2005, p. 217).

Como resultado, Faria (2005) aponta que o poder público estadual enfrentou uma série de resistências quanto aos diferentes atores políticos envolvidos, tais como a Assembleia Legislativa, prefeitos, vereadores e todas as entidades e lideranças comunitárias representativas nos municípios. O processo de determinação do Orçamento Participativo do estado do Rio Grande do Sul passou por intensas transformações, revelando uma gama de poderes influentes no processo orçamentário. Um dos pontos de maior tensão foi justamente, e mais uma vez, a distribuição de recursos. O OP/RS buscou criar critérios que levassem em conta diferentes características das regiões do estado: a população, a carência de infraestrutura ou serviço de cada tema e as prioridades temáticas do OP. A partir deles, elaborava-se o Plano de Investimento e Serviços (PI), que norteava a distribuição de recursos. A mudança na distribuição dos recursos provocou mudanças na relação entre as autoridades eleitoralmente constituídas, deputados e prefeitos, que “passaram a ter mais dificuldade de barganhar politicamente com o executivo estadual os recursos que serviriam para atender suas demandas regionais, uma vez que o espaço para tal distribuição tornara-se público”. (FARIA, 2005, p. 213).

O problema da sobreposição de autoridades gerou uma série de conflitos envolvendo vários setores representativos do estado. Entidades representativas de diversos segmentos da população gaúcha – COREDES, FAMURS, UVERGS e o Legislativo estadual – resistiram à implantação do OP estadual, gerando uma reação que precisou ser intermediada pelo Judiciário, dada a ausência de diálogo entre as partes. Esse padrão de conflito sustenta, mais uma vez, a tese da complexidade da implantação do OP estadual. As consequências dos conflitos instalados foram relevantes na medida em que redefiniram a agenda do Executivo e do Legislativo estaduais. (FARIA, 2005, p. 218).

A experiência do OP/RS foi a primeira tentativa de articulação da participação entre diferentes entes federados e já revelava a tensão que existe quando se propõe adesão a subesferas nacionais e se tenta articulação de diferentes autoridades. O caso do OP/RS mostra que embora o tema do federalismo e participação não seja comumente articulado, ele se mostra pertinente e impacta diretamente a efetividade da participação. As dificuldades do OP/RS são o prenúncio dos desafios a serem enfrentados pelas

experiências sistêmicas mencionadas.

Se nos casos dos sistemas federativos vemos dificuldades reais de promover articulação entre as unidades subnacionais, a experiência participativa do Rio Grande do Sul evidencia, mais uma vez, a necessidade de análises mais profundas das reais variáveis que determinam a articulação entre diferentes esferas de poder e espaços participativos.

O modelo dos sistemas federativos de políticas públicas apresenta os moldes que foram replicados nas experiências sistêmicas de participação. Percebe-se, no entanto, que não há homogeneidade de resultados entre os sistemas federativos, ainda que partam de diretrizes bastante parecidas. Assim, a experiência ampliada do OP/RS não teve seus resultados reproduzidos na experiência do Sistema de Participação do estado do Rio Grande do Sul. A necessidade de discussão sobre a articulação de diferentes espaços (deliberativos e não deliberativos), presente na abordagem de sistemas deliberativos, também aparece na discussão de sistemas federativos e se torna ainda mais clara na construção dos sistemas participativos.

No terceiro capítulo aprofundaremos a análise sobre as recentes experiências institucionais de Sistemas Participativos no Brasil, e entenderemos como os modelos já existentes de sistemas participativos vinculados aos sistemas federativos de políticas públicas se replicam, ou não, nessas novas experiências. Dados os diferentes desenhos institucionais empreendidos pelos sistemas participativos, analisaremos os mecanismos de articulação (participativa e federativa) e os prováveis fatores que impactam sua efetividade.

3 OS SISTEMAS DE PARTICIPAÇÃO E OS DESAFIOS DA ADESÃO

3.1 Os Sistemas Participativos: Desafios e Experiências

Vimos ao longo do trabalho que a promulgação da Constituição Federal de 1988 marcou o início de importantes inovações democráticas e participativas no país. A concepção contra-hegemônica de democracia ganhou moldes institucionais com a implementação de diferentes espaços deliberativos, promovendo articulação entre o Estado e a sociedade civil. Mais de duas décadas depois, vemos a expansão de diversas instituições participativas, no Brasil, como; Orçamento Participativo, Conselhos, Conferências, Mesas de Diálogos, dentre outros, que apesar de sua expressiva implementação no território brasileiro começou a dar indícios de possíveis limites e desdobramentos, quais sejam: a) a pouca porosidade à participação em algumas áreas de políticas públicas como infraestrutura e macroeconomia, b) a difícil inserção da sociedade civil nos diferentes momentos do ciclo de políticas públicas (elaboração, implementação, monitoramento e avaliação) e, por fim, c) a falta de articulação entre diferentes instituições participativas entre si e com os demais níveis de governo.

Como alternativa para os impasses vividos pela participação social no Brasil, iniciativas sistêmicas começaram a ganhar espaço, propondo maior articulação entre as diversas instituições participativas existentes e os demais processos decisórios, além de fomentar a ideia de tornar a participação um mecanismo sólido da gestão pública, independentemente do cunho ideológico adotado pelo governante. A perspectiva sistêmica já está presente em várias políticas públicas, tais como assistência social, saúde, meio ambiente, cultura, educação, dentre outras. Como veremos a seguir, o modelo sistêmico dessas políticas foi replicado para a participação a fim de torná-lo um modelo permanente e não apenas caracterizado por momentos participativos isolados.

No capítulo anterior, argumentou-se que esses mesmos sistemas federativos de políticas públicas integram também sistemas participativos internos à sua respectiva política, através de uma rede de instituições participativas, como, por exemplo, conselhos e conferências. Tais sistemas enfrentam importantes desafios relacionados à coordenação federativa e à articulação. Dessa forma, ao se pensarem os sistemas estritamente participativos, como as experiências do governo federal ou do Rio Grande do Sul, torna-se necessário atentar para as experiências também sistêmicas de políticas públicas.

Os dois primeiros capítulos deste trabalho finalizaram tentando mostrar que ainda que pensar de forma sistêmica os espaços deliberativos e participativos no país seja um caminho viável para o atual modelo participativo brasileiro, e que já haja políticas que conformam sistemas participativos referentes a elas, existem problemas conceituais na definição sistêmica da participação e também há desafios da própria gestão pública com relação ao processo de implementação¹⁷ dessas experiências.

A implementação de sistemas participativos implica um processo de adesão aos mesmos por parte do próprio sistema político e das partes que conformarão o sistema. O próprio conceito de sistema deliberativo impõe o desafio de conectar diferentes discursos e arenas, formais e informais, capazes de traspasar diversas arenas e momentos, formando um sistema integrado de deliberação, em que diferentes atores com diferentes formas e intensidades possam participar da deliberação pública. (MANSBRIGDE, 1999; HENDRIKS, 2006). O que implica que, pensar sistemas participativos¹⁸ é também pensar na organização e na conformação das partes que os compõem e os seus conectores.

No caso dos sistemas federativos de políticas públicas, analisando de maneira geral, as partes que os compõem são justamente a União, os estados e municípios pactuados, que articulam diferentes arenas participativas e governamentais e possuem a União como importante indutor e financiador desses sistemas, sendo o repasse de recursos um dos principais incentivos a adesão e articulação. Como conectores, existe uma série de estruturas, como os conselhos tri e bipartites, que cumprem a função de articular as diferentes esferas do sistema. Através de uma abordagem geral do SUS, SUAS e SNE, elencamos três variáveis que podem ser importantes ao se analisarem os sistemas federativos, quais sejam: a área temática (em qual ministério o sistema está alocado e se essa política pública faz parte da agenda do governo), o contingente

17 O ciclo das políticas públicas pode ser definido com um conjunto de etapas formado por elaboração, implementação e avaliação (FREY, 2000; MULLER; SUREL, 2002; SECCHI, 2010). Normalmente, ao se analisarem políticas públicas, o foco é sempre o processo de elaboração; no entanto, a etapa de implementação tem-se mostrado substancial à medida que pode explicar o porquê da mesma política pública ser exitosa em determinado contexto e em outro não. Implementação pode ser definida, resumidamente, como a execução das decisões tomadas na etapa de elaboração. No entanto, autores como Pressman e Wildavsky (1973) argumentam que o processo de implementação de políticas públicas “envolve necessariamente complexidades (critérios contraditórios, acomodação de interesses conflitantes, múltiplos atores, processos decisórios longos e tortuosos etc.)”. (Pires, 2009 p. 737). Dessa forma, analisar os sistemas participativos de acordo com a perspectiva da implementação é levar em conta todos os conflitos inerentes ao processo e não simplificá-la a apenas execução de diretrizes. Por isso, a escolha de se estudarem os sistemas de acordo com o seu processo de implementação nos trará respostas quanto aos atores envolvidos, os limites e desafios impostos, e os diferentes padrões de implementação concernentes às experiências sistêmicas estudadas.

18 É importante ressaltar que o conceito de sistemas deliberativos formulado por Mansbridge destaca a importante face da deliberação que acontece fora das arenas institucionais – as chamadas falas cotidianas (*everyday talk*). Ainda que as iniciativas de sistemas participativos tenham por objetivo captar as vozes fora das instituições participativas, as iniciativas sistêmicas de participação são estritamente institucionais e, por isso, têm foco em arenas prioritariamente institucionais.

financiador da política (o montante de investimentos do governo federal na área, entendendo que isso se reflete no potencial de redistribuição dos recursos entre os entes federativos) e os atores políticos envolvidos (a mobilização social e os atores da sociedade civil envolvidos na política pública).

Por outro lado, vemos importantes diferenças ao compararmos esses mesmos fatores elencados para os sistemas federativos. As iniciativas recentes de sistemas participativos não estão alocadas em uma única área de política pública, ou ministério e visam inclusive a conectar as diferentes temáticas. Dentre as experiências implementadas, não há ou não houve a possibilidade de repasse de recursos entre diferentes unidades subnacionais, ainda que o montante de recursos disponíveis às decisões das esferas participativas seja determinante na construção dos sistemas. Por fim, assim como nos sistemas federativos, as experiências sistêmicas de participação também são influenciadas e determinadas pelo envolvimento da sociedade civil em sua construção e implementação, uma vez que a base dos sistemas é o fomento da própria participação popular.

Portanto, entender o modo como foram construídas as bases de implementação e adesão aos sistemas participativos é substancial para a análise dessas inovações democráticas. O OP/RS, por exemplo, teve como determinantes para a sua construção a tradição associativa do estado e o sucesso do OP/POA; e o cálculo de legitimidade referente às ações dos deputados ao participar do OP (FARIA, 2005) e, ainda assim, sofreu grande resistência por parte de variados atores e instituições.

Por isso, dada a eminência de se pensarem modelos sistêmicos de participação e diante dos padrões já implementados pelos sistemas de políticas públicas, o presente capítulo, a partir de um balanço das experiências de sistemas participativo no Brasil, analisará os diferentes modelos de sistêmicos de participação implementados, suas principais características, limites e estruturas, como tentaram responder tanto à expansão das instituições participativas no Brasil quanto aos limites por elas vividos e, por fim, o que elas indicam sobre o atual quadro da Participação Social no Brasil.

Utilizando um estudo de caso comparativo de três sistemas de participação (Sistema de Participação do Estado do Rio Grande do Sul, Sistema Nacional de Participação Social e Sistema Municipal de Participação de Canoas), o trabalho recorreu a um conjunto variado de fontes: a) documentos oficiais, relatórios, e demais materiais textuais; b) entrevistas semiestruturadas¹⁹ com atores-chave no processo de construção e implementação dos sistemas analisados (Secretaria-Geral da Presidência, Secretaria de

19 Vide Lista de Entrevistados.

Relações Institucionais do Município de Canoas; Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do Estado do Rio Grande do Sul) e c) acesso a bases de dados secundários.

O capítulo se divide em três partes principais. A primeira parte faz um balanço das experiências sistêmicas de participação no Brasil. A segunda analisa comparativamente os diferentes desenhos institucionais implementados pelos sistemas, sua relação com a escala e os desafios da participação. A parte seguinte é destinada à discussão das propostas de articulação federativa vinculadas aos sistemas e aos diferentes padrões dos sistemas participativos e o que eles dizem sobre o atual quadro da participação social no Brasil.

3.2 Os Sistemas de Participação

No Brasil, temos algumas experiências sistêmicas de participação, assinaladas no capítulo anterior e sumariadas no quadro abaixo.

Quadro 6 – Sistemas Participativos e Ano de Criação

SISTEMAS PARTICIPATIVOS	ABRANGÊNCIA	ARTICULAÇÃO	ANO DE CRIAÇÃO
Sistema Nacional de Participação Social - Governo Federal	Estados e Municípios	Vertical e horizontal	2014
Sistema Estadual de Participação Social e Cidadã - RS	Municípios do Rio Grande do Sul	Vertical (estado e municípios) e horizontal	2012
Sistema de Participação Popular e Cidadã - Prefeitura de Canoas (RS)	Governo Municipal de Canoas	Horizontal	2009
Sistema Municipal de Participação - São Paulo	Governo Municipal de São Paulo	Horizontal	2014

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

Temos, ao todo, quatro importantes experiências sistêmicas de participação. Ainda que o debate sobre um sistema nacional de participação se tenha iniciado em 2003, foi o município de Canoas (RS) o precursor dos sistemas participativos no país, em 2009. Em 2012, o estado do Rio Grande do Sul implementa seu sistema, seguido pelo governo federal, que institui o Sistema Nacional de Participação Social, em 2014, pelo decreto 8.243, assinado em maio de 2014. Ainda em 2014, estimulado pelo próprio decreto nacional, a prefeitura de São Paulo lança o seu sistema participativo municipal.

No tópico a seguir apresentaremos as principais diretrizes e orientações dos

sistemas participativos do governo federal, do estado do Rio Grande do Sul e do município de Canoas. A ideia é analisar os diferentes modelos empreendidos pelos diversos níveis da federação. A escolha pelo sistema de participação do município de Canoas em detrimento do sistema de São Paulo se dá pela possibilidade de análise da relação estado-município, uma vez que o Rio Grande do Sul também possui um sistema de participação. Além disso, dado o tempo de existência dos sistemas, o sistema de Canoas oferece maiores informações quanto ao seu processo de implementação e estruturação.

3.2.1 O SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL (SNPS)

A Política Nacional de Participação Social (PNPS) nasce com a promulgação do decreto 8.243, assinado pela presidenta Dilma Rousseff no dia 14 de maio de 2014. O decreto cria o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), que explicita os princípios e as diretrizes gerais da participação social a incidir sobre a gestão governamental e define o papel do Estado como agente promotor do direito humano à participação, tornando a participação social um método de governo. (MALDOS; PONTUAL, 2012).

O cerne do Sistema Nacional de Participação Social centrava-se em duas palavras principais: interdependência e integração. (MALDOS; PONTUAL, 2012). Em um país em que há mais de 10.000 conselhos municipais, centenas de experiências de orçamentos participativos, milhares de ouvidorias, dezenas de conselhos e conferências nacionais e mesas de diálogos, entre outros canais de participação, a implementação do Sistema Nacional de Participação se deu justamente com o objetivo de aprofundar relações entre instâncias que deveriam estar em constante interação, propiciando o compartilhamento de objetivos comuns, com vistas ao aprimoramento e ao fortalecimento da democracia.

O Sistema Nacional de Participação Social se organizou, portanto, em um conjunto de medidas institucionais de articulação e fortalecimento dos instrumentos e mecanismos de participação já existentes e sua interface com as novas formas e linguagens participativas, principalmente virtuais, de modo flexível, não hierarquizado e complementar.

A ideia de um sistema nacional de participação surgiu ainda no primeiro mandato do governo Lula (2003 a 2006), em resposta à necessidade de articular e integrar os múltiplos espaços de participação, com características extremamente plurais e diversas, existentes no nível federal do governo e também nos estados e municípios brasileiros, para tornar as decisões participativas mais próximas do governo e, conseqüentemente,

mais efetivas. De forma que, desde 2005, se discutiu um formato institucional de integração da participação social no Brasil. (MALDOS; PONTUAL, 2012).

A partir de 2007, iniciou-se uma série de ciclos de debates para discussão e elaboração de um Sistema Nacional de Participação Social. Entre 2011 e 2013 foram realizados 45 debates com conselhos, organizações da sociedade e diferentes órgãos do governo federal, para então proceder-se à elaboração inicial da minuta do decreto da Política Nacional da Participação Social. A minuta foi ainda submetida a uma consulta pública, pela internet, entre os dias 18 de julho e 6 de setembro de 2013, período em que a população podia opinar e deixar suas considerações sobre o decreto. Posteriormente, a minuta foi revista e foram agregadas as contribuições deixadas pela sociedade civil. Além disso, o governo realizou o Fórum de Secretários Estaduais, com o objetivo de elaborar o termo de adesão ao Compromisso Nacional pela Participação Social (CNPS), uma das grandes inovações institucionais do decreto 8.243, e que embasa a articulação e a pactuação entre as unidades subnacionais da federação.

O ponto de partida para a proposição do Sistema Nacional de Participação Social foi o desejo do governo federal de aperfeiçoamento da participação ao ponto de torná-la um método de governo em que todas as temáticas e áreas do governo, em algum momento, experimentassem a participação da sociedade civil. Para isso, o sistema estabeleceu uma série de objetivos com foco na ampliação dos canais de interlocução entre Estado e sociedade civil e em mecanismos de articulação entre as instituições participativas e demais órgãos do governo. No organograma abaixo, apresentado por Pedro Pontual, um dos responsáveis pelo SNPS, é possível ver exatamente a disposição do Sistema como o principal promotor da participação tomada como um método de governo e como o SNPS seria responsável por uma série de ações de articulação.

Figura 4 – Fluxograma Participação Social como Método de Governo



Fonte: Pontual, 2012

O Sistema Nacional teria, portanto, vários braços de ações: a) políticas, programas e ações do governo federal porosas às decisões participativas; b) ampliação de canais e instrumentos participativos (tais como os ambientes virtuais); c) fortalecimento de ações em prol de uma educação cidadã e ativa, baseada no conhecimento gerado pela troca de experiências nos espaços deliberativos; d) ampliação dos diálogos sociais²⁰; e) estratégias de mobilização; f) monitoramento e avaliação dos ministérios e secretarias tendo por base a participação social e, por fim, g) articulação entre estados e municípios com objetivo de ampliar ações e programas de participação social.

Um dos pontos de inovação institucional (AVRITZER, 2013) e destaque advindos do SNPS é a inclusão de cidadãos que não estão vinculados a nenhuma instituição formal, abrindo espaço para a participação também via redes sociais. Nesse sentido, o Sistema Nacional responde a um movimento crescente, desde as Jornadas de junho de 2013, que é a ampliação da participação para além dos mecanismos institucionais, e agrega importante ponto da teoria de sistemas deliberativos, que é a captura de discursos fora das arenas institucionais. A crescente manifestação popular via redes sociais expressa a necessidade de a participação social não se restringir apenas aos seus mecanismos tradicionais. Nesse sentido, o sistema objetivava o uso de softwares livres com o convite a participação de hackers (desenvolvedores) e a inclusão de novos instrumentos digitais. O site *participa.br* foi uma dessas iniciativas do governo de

²⁰ Os diálogos sociais são instâncias de interlocução e interação entre governo federal e entidades do movimento social, cujo objetivo é construir consensos e convergências em torno de ações e políticas de governo. Esses espaços são compostos por ministérios, secretarias especiais da Presidência da República, entidades dos movimentos sociais, representação de empresários e trabalhadores envolvidos na política em debate.

aproximação dos cidadãos que não estão vinculados às instituições formais, mas que participam efetivamente, gerando informação e instrumentos de controle social.

O Sistema também possuía o intuito de aprofundar as relações com os movimentos sociais, apoiando suas iniciativas e integrando-os aos canais institucionais de participação social. Além disso, o governo federal consolidaria uma das mais recentes inovações democráticas, que são as mesas de diálogos (conforme mostra a figura 4) das entidades representativas com o governo federal a fim de estimular a cultura de participação social no Brasil.

O quadro a seguir compila os principais temas abordados pelo decreto 8.243. A análise cuidadosa revela que o decreto versa prioritariamente sobre a ampliação e a articulação das instituições participativas. Assim, tendemos a concordar com Alencar e Ribeiro (2014) que a maioria dos artigos do decreto versa sobre a capacidade das instituições participativas em promover transparência, representatividade, acesso e publicidade de suas ações.

No que se refere à criação de novas instâncias e diretrizes, o decreto institui uma importante novidade: exige que os órgãos da administração pública federal elaborem anualmente um relatório da implementação da PNPS, contendo informações referentes à descrição do modo como têm sido consideradas as decisões, tomadas nos espaços de participação social, referentes a formulação, execução, monitoramento e avaliação de cada um dos seus programas e políticas.

Quadro 7 – Diretrizes do Decreto 8.243/2014

Artigos	Tema Geral	Trechos
Artigo 1	Definição do objetivo do Decreto	Fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil (...). Na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública (...)
Artigo 2	Conceitos e instituições participativas	Sociedade Civil; Conselhos de Políticas Públicas, Comissão de Políticas Públicas; Conferência Nacional; Ouvidoria Pública Federal; Mesa de Diálogo; Fórum Interconselhos; Audiência Pública; Consulta Pública; Ambiente Virtual de Participação Social.
Artigos 3 e 4	Principais diretrizes e objetivos do decreto	(...) reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; consolidar a participação social como método de governo; promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social; incentivar a participação social nos entes federados (...).
Artigos 5, 6 e 7	Instâncias e mecanismos que compõem a PNPS	Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as Especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.
Artigo 8	Competências da Secretaria-Geral da Presidência da República	(...) propor pactos para o fortalecimento da participação social aos demais entes da federação (...).
Artigo 9	Comitê Governamental de Participação Social	Fica instituído o Comitê Governamental de Participação Social - CGPS, para assessorar a Secretaria-Geral da Presidência da República no monitoramento e na implementação da PNPS e na coordenação do SNPS.
Artigo 10 ao 20	Disposição e organização das instituições participativas citadas no artigo 2	Ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República disporá sobre as competências específicas, o funcionamento e a criação de subgrupos da instância prevista no caput.
Artigo 21 ao 22	Disposições finais	Compete à Casa Civil da Presidência da República decidir sobre a ampla divulgação de projeto de ato normativo de especial significado político ou social nos termos do art. 34, caput, inciso II, do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002.

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do decreto 8.243/2014.

O decreto se organiza, portanto, com as definições básicas do escopo da PNPS, ressaltando a necessidade de fortalecimento e articulação das instituições participativas, e se preocupa, ainda, com as definições e conceitos de cada um dos espaços participativos e com suas principais diretrizes. Esclarece as instâncias e mecanismos envolvidos no sistema e suas respectivas atribuições e cria o Comitê Governamental de Participação Social (CGPS), cuja função seria assessorar o monitoramento e a implementação da PNPS e coordenar o Sistema Nacional de Participação Social.

Apesar da repercussão que teve, o decreto não criou nenhuma nova instância representativa nem restringiu atribuições do Legislativo e de outras esferas de poder. A PNPS apenas regulamentou instâncias que já existem desde a década de 1990 e expressou a preocupação de tornar a participação social uma política de Estado e não apenas uma bandeira partidária.

Os demais sistemas federativos de políticas públicas, por meio de suas políticas nacionais, instituem sistemas, e a participação, na figura da Secretaria-Geral da Presidência da República, replicou esse modelo (instituindo a política nacional e o sistema nacional de participação), indicando que o mesmo movimento pela ampliação e universalização de diversas políticas públicas, como as de saúde e de assistência social, também havia começado a surgir dentro do escopo da participação social. No entanto, o SNPS foi alvo de inúmeras críticas e acusações não apenas do Congresso Nacional, como também da grande mídia, o que deixa transparecer uma falha na própria construção da participação social no Brasil, especialmente no aspecto da informação. As acusações de parlamentares de que a intenção do decreto era implantar no Brasil o “bolivarianismo”, o “comunismo” e até mesmo o “absolutismo” evidenciaram a existência de um forte bloco conservador, que rejeita fortemente a ideia de um aprofundamento da participação social.

Concomitantemente à promulgação do decreto 8.243, foi elaborado o Compromisso Nacional pela Participação Social, cujo objetivo era responder às demandas do artigo 4 e 8 do decreto. Esses artigos primam pela proposição de acordos e pactos entre os entes federados, para assim conformar a dinâmica e a articulação do SNPS. A preocupação de fortalecimento da participação entre os entes federados consubstanciou a formulação do Compromisso Nacional, que será tratado com maiores detalhes no tópico a seguir.

3.2.1.1 O Compromisso Nacional pela Participação Social

O principal mecanismo que regula a articulação intergovernamental instituído pelo decreto 8.243, é o Compromisso Nacional pela Participação Social. O Compromisso convoca as três esferas de governo (União, estados e municípios) a pactuarem em prol da participação social. O documento se pautou pela articulação entre as estruturas de governo responsáveis pela participação em cada um dos níveis federativos, de modo a se comprometer a garantir à sociedade civil maior intersectorialidade entre os espaços participativos locais e sua interação com as demais esferas de governo, impedindo sobreposição ou repetições de decisões. Além disso, o compromisso exigiu que o município ou o estado, ao aderir ao compromisso, teria que publicar em um prazo máximo de 120 dias um plano de ação com vistas ao aprimoramento da participação social em sua extensão, seguindo os padrões do sistema nacional.

A construção do Compromisso Nacional também ocorreu de forma conjunta e participativa, com a participação da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Fórum de Secretários Estaduais de Participação Social, bem como com o envolvimento dos estados, municípios e do Distrito Federal. A minuta que estabeleceu o Compromisso ficou sob consulta pública entre 18 de julho e 6 de setembro de 2013 no site *participa.br* e foi aprovada em 26 de setembro de 2013²¹ na 3ª Reunião com Secretários Estaduais sobre o tema da participação social. Na reunião estavam presentes representantes de 15 estados, mais o Distrito Federal e representantes dos municípios de Porto Alegre e Belo Horizonte. Aprovado o compromisso, ele foi aberto à adesão por parte dos entes federados. Na oportunidade, assim como em outras políticas públicas, foi sugerida, a criação do Fundo de Participação Social, porém não houve prosseguimento dessa proposta.

De acordo com o site *participa.br*, o Compromisso Nacional pela Participação tem por objetivo “estabelecer as diretrizes para o fortalecimento do diálogo entre Estado e Sociedade Civil e a adoção da participação social como método de governo, com vistas à consolidação da democracia participativa e à criação e ampliação de seus mecanismos no Brasil [...] se ancora em ações que buscam dinamizar as relações entre os governos e a sociedade civil, fortalecendo a participação social nos processos de aperfeiçoamento de todos os serviços oferecidos pelo Estado”²². No quadro a seguir, sistematizamos as principais diretrizes contidas no Compromisso, compreendendo o objetivo do

21 A aprovação do Compromisso Nacional pela Participação Social antecede a própria promulgação do decreto 8.243, ainda que este já estivesse em planejamento.

22 Fonte: <http://www.participa.br/participacaosocial/compromisso>. Acesso: 7 Jul. 2016.

compromisso, as diretrizes que devem embasar as ações dos entes signatários, os objetivos específicos ou compromissos assumidos pelos pactuantes e os processos de implementação, monitoramento e avaliação do Compromisso pelos governos pactuados.

O Compromisso guiou-se pelas mesmas diretrizes da PNPS e foi um dos braços institucionais do SNPS com vistas à articulação federativa contida no decreto 8.243. Mesmo sendo um instrumento à parte do decreto, o compromisso estabeleceu diretrizes concernentes ao próprio decreto e, conseqüentemente, ao SNPS, estimulando os entes signatários à ampliação dos diferentes espaços de participação social e à promoção de maior representatividade de diferentes grupos minoritários, como LGBT, negros, pessoas com deficiência, dentre outros.

O Compromisso ainda previu que, ao aderir, cada governo deveria prover recursos e infraestrutura necessária para os espaços participativos, permitir e respaldar a criação de ambientes virtuais de participação e assegurar a participação da sociedade civil em todo o processo do ciclo de políticas públicas.

Quadro 8 – Diretrizes do Compromisso Nacional pela Participação.

Cláusulas	Tema Geral	Trechos
1º	Objetivo do Compromisso	Estabelecer as diretrizes para o fortalecimento do diálogo entre Estado e Sociedade Civil e adoção da participação social como método de governo, com vistas à consolidação da democracia participativa e à criação e ampliação de seus mecanismos no Brasil.
2º	Diretrizes do Compromisso	Participação como: método de governo; direito humano; inclusão social; forma de legitimação das políticas públicas; educação para cidadania ativa.
3º	Objetivos específicos (compromisso dos entes signatários)	I - fortalecer e garantir o efetivo funcionamento dos diversos mecanismos de participação social (...) prol da constituição do Sistema Nacional de Participação Social; II - garantir acesso e efetiva representatividade nos mecanismos de participação social aos grupos que possam contribuir à promoção da diversidade (...); III - utilizar metodologias de participação no processo de diagnóstico da realidade social (...); IV desenvolver metodologias, instrumentos e indicadores de avaliação dos processos participativos inclusive por meio de ambientes virtuais na internet (...); V Adotar mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de gestão de políticas públicas e do sistema de planejamento e orçamento; XII assegurar aos mecanismos de participação social os recursos e a infraestrutura necessários ao seu funcionamento e à articulação das práticas participativas.
4º e 5º	Implementação do Compromisso	A Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da Secretaria Nacional de Articulação Social, disponibilizará guia técnico orientador aos Entes da Federação que aderirem ao presente instrumento para a construção dos planos de ação e viabilização da implantação do presente Compromisso, considerando a padronização de vocabulários e indicadores para facilitar o acompanhamento por parte da sociedade.
6º, 7º, 8º e 9º	Monitoramento e avaliação do Compromisso	Os entes signatários comprometem-se a apresentar anualmente um balanço das ações decorrentes do presente Compromisso à sociedade civil.

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do Compromisso Nacional pela Participação.

O primeiro passo para a adesão ao Compromisso consistia na análise, por parte dos pactuantes, das diretrizes nele propostas. Feito isso, o governante do estado ou município que decidisse aderir deveria enviar o documento de adesão, em nome do ente, e publicar um plano de ação para os cinco anos seguintes, definindo ações e metas

estratégicas para o aprofundamento da participação social no estado ou município. O plano deveria ser baseado nas perguntas orientadoras que constavam no guia técnico disponibilizado pela Secretaria-Geral, conforme quadro abaixo.

Os entes pactuados deveriam construir tal plano de ação que explicitasse cada uma das metas e objetivos do compromisso político assumido pelo estado ou município. O plano deveria ser: a) ser publicado no prazo de 120 dias (cláusula quinta do Compromisso); b) ter definidos os prazos e instâncias de monitoramento, inclusive o efetuado pela sociedade; c) ter garantidos recursos (orçamentários, humanos e materiais) suficientes para sua implementação; d) ser divulgado. (MALDOS; PIRES, 2012).

Quadro 9 – Perguntas para as diretrizes do Plano de Ação (SNPS)

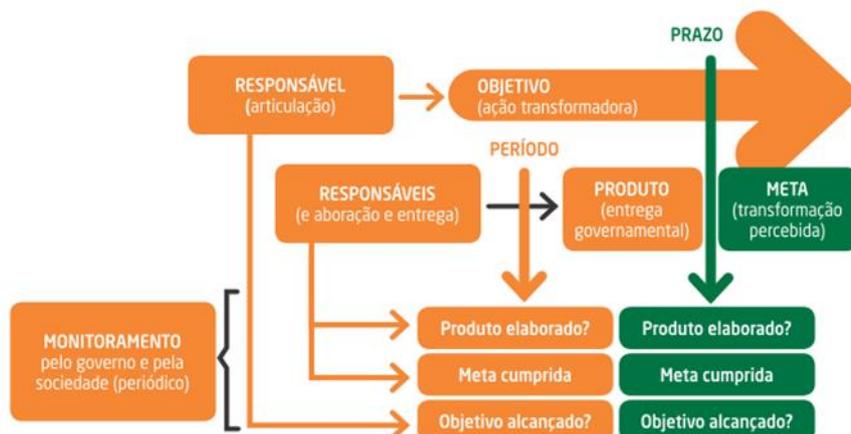
1	O estado ou município segue os preceitos do artigo XXI, inciso 1 da Declaração Univera dos Direitos Humanos, do art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal e da Carta Iberoamericana de Participação Cidadã na Gestão Pública?
2	Em que documento oficial essa expressão e seu significado estão presentes?
3	A participação social alcança toda a administração pública do estado e do município?
4	A autoridade máxima do estado ou município professa, defende e assume compromissos publicamente pela participação social em todo o governo?
5	Onde esses compromissos políticos estão registrados?
6	Existe um órgão central de coordenação da participação social no governo?
7	Quais manifestações e propostas da sociedade civil sobre a participação social já foram apresentadas ao governo?
8	Que estratégias serão adotadas para envolver os cidadãos e cidadãs em geral, organizados ou não?
9	Quais instâncias e mecanismos de participação social já existem no estado ou município?
10	Como é o funcionamento desses mecanismos e instâncias?

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Governo Federal, 2014.

No guia orientador disponibilizado pelo Governo Federal há um organograma (abaixo) que expressa exatamente o fluxo que cada um dos entes signatários do compromisso deveria seguir com vistas à construção do Sistema Nacional. As ações deveriam ser pautadas por um objetivo bem traçado correspondente à visão de futuro que o ente federado propunha. O objetivo deveria ser empreendido pelo ator responsável por suscitar a articulação e

deveria corresponder e metas e produtos determinados, submetidos ao monitoramento e a avaliações periódicas por parte do governo e da sociedade civil.

Figura 5 – Organograma do SNPS



Fonte: Governo Federal, 2014.

Assim, o município ou estado que aderisse ao Compromisso seria avaliado e monitorado pela própria Secretaria Geral e pela sociedade civil, por meio de mecanismos de controle e monitoramento. Como em outras políticas públicas, como as de educação, cultura e meio ambiente, que possuem uma política nacional orientadora de suas ações, a PNPS pautava todo o escopo do Compromisso e exigia de seus signatários ações concretas de ampliação da participação em seus estados e municípios. Por isso, a iniciativa de padronizar as iniciativas participativas no Brasil e promover maior articulação em torno delas se dá com o objetivo de tornar a participação um método de governo, uma política de Estado e um direito humano. (GOVERNO FEDERAL, 2014).

Em linhas gerais, o decreto 8.243 replica um modelo já em vigor em diversas políticas públicas, que é o estabelecimento de uma política nacional e, conseqüentemente, de um sistema capaz de padronizar as diversas instituições participativas e promover articulação entre os diferentes níveis federativos. O Sistema Nacional surgiu, portanto, como iniciativa da União para suprir carências e melhorar a influência da participação em diferentes áreas de governo, em âmbito federal e nos estados e municípios, conforme atestam o próprio decreto e o Compromisso pela Participação.

A seguir apresentaremos outros dois sistemas participativos, um estadual e outro municipal, com o objetivo de mostrar particularidades dos seus padrões de implementação e suas diferenças com relação ao modelo do Sistema Nacional.

3.2.2 O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI (Rio Grande do Sul)

O Rio Grande do Sul é um dos estados brasileiros com maior tradição associativa e de participação popular. Foi berço de grandes inovações democráticas, como o Orçamento Participativo do município de Porto Alegre e o do próprio estado do Rio Grande do Sul e, mais uma vez, aparece como um dos estados pioneiros ao criar um sistema estadual de participação popular.

O governador Tarso Genro (PT) adotou, desde o seu primeiro ano de governo (2011-2015), o compromisso de promover o desenvolvimento sustentável com equidade e participação. Para tanto, tornou a gestão pública do estado mais participativa, criando coordenadorias regionais, gabinetes e secretarias que deveriam aportar a participação social a cada uma de suas ações e programas, além de criar mecanismos de controle e monitoramento para cada uma delas. O modelo participativo de gestão pública empreendido por Tarso Genro fica claro no mapa estratégico (figura abaixo), que mostra as bases participativas e os diversos mecanismos adotados na gestão das políticas públicas do estado.

Figura 6 - Mapa Estratégico do Rio Grande do Sul (2011-2015)



Fonte: Rio Grande do Sul, 2012.

Também foram ampliados e/ou criados novos Conselhos e Conferências estaduais. O Rio Grande do Sul ainda desenvolveu mecanismos participativos de inclusão da sociedade civil no planejamento público, construindo o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 com a participação direta da sociedade civil, por meio de recursos digitais e de Seminários Macrorregionais. No ciclo orçamentário de 2014, mais de 1,3 milhão de pessoas votaram em suas preferências orçamentárias, o maior público da história do estado. (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

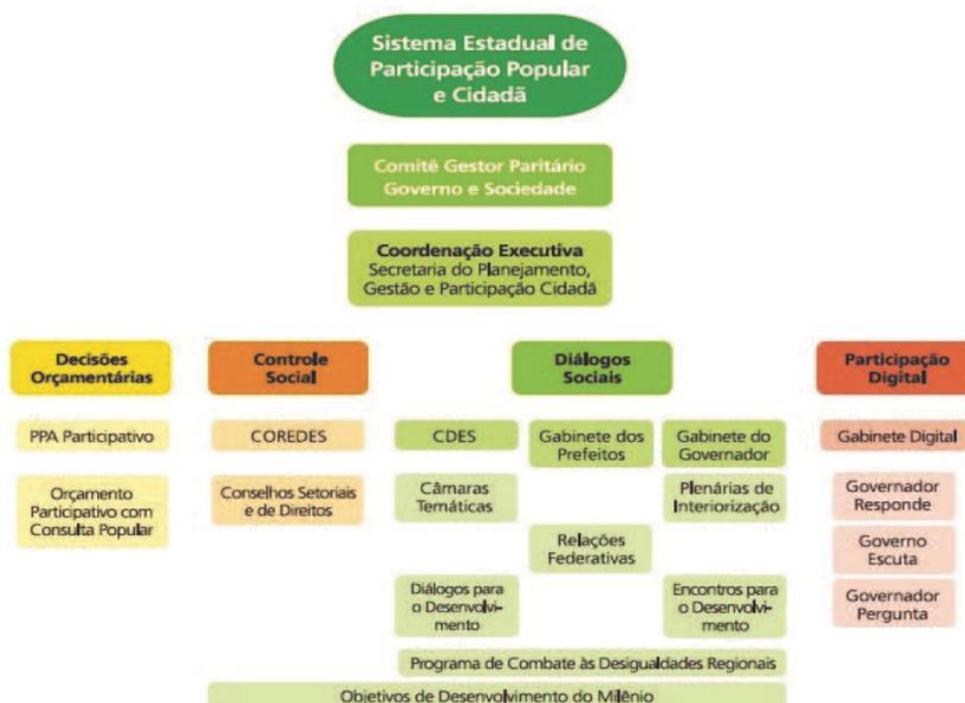
Dada a ampliação dos mecanismos participativos no estado e a necessidade de criar maior articulação entre eles, o governo estadual decidiu aderir à proposta do governo federal de aprofundamento das práticas participativas no país, assumindo o Compromisso Nacional pela Participação, e definindo as diretrizes para a implantação de um sistema estadual participativo, com vistas a dar “organicidade e fluxo às iniciativas de relacionamento entre a sociedade civil e o Estado”. (RIO GRANDE DO SUL, 2012, p. 21)

O governo do estado, portanto, se dispôs a construir um novo modelo de articulação e coordenação da participação popular no Rio Grande do Sul. A construção do resultante Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI) foi baseada em um diagnóstico que apontava a necessidade de ampliação da estrutura organizativa da participação no estado. Associado ao diagnóstico, o Rio Grande do Sul já possuía uma ampla densidade associativa, o que facilitou a implantação de um novo formato de participação.

O SISPARCI tinha como objetivo organizar de forma sistêmica os processos participativos existentes no estado e organizar um fluxo comunicativo capaz de vincular a deliberação a toda estrutura da gestão pública estadual, buscando romper as fragmentações vinculadas à participação. Utilizando uma visão sistêmica de participação e sua vinculação com os processos inerentes à administração pública, buscaram-se maior efetividade das políticas e a representação de grupos minoritários na construção do Sistema.

O SISPARCI se organizou sob a responsabilidade da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do estado do Rio Grande do Sul, submetida a um Comitê Gestor Paritário composto por representantes do governo e da sociedade civil. O SISPARCI se estruturou em quatro dimensões prioritárias – Diálogos Sociais, Participação Digital, Decisões Orçamentárias e Controle Social – e diferentes mecanismos participativos, conforme mostra a figura abaixo.

Figura 7 – Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã



Fonte: Rio Grande do Sul, 2012.

A dimensão Decisões Orçamentárias é composta pelo PPA e pelo Orçamento Participativo, que em 2014 alcançou a maior votação popular da história do estado.

A dimensão Controle Social é composta pelos tradicionais COREDES (Conselhos Regionais

de Desenvolvimento)²³, que são responsáveis pelo “acompanhamento da execução orçamentária no âmbito da Participação Popular e Cidadã (PPC); a elaboração de Cartas Anuais sobre propostas para o desenvolvimento regional; o controle social dos serviços públicos prestados por órgãos estaduais nas regiões; a promoção do debate sobre o planejamento plurianual do desenvolvimento das regiões; e a elaboração do PRÓ-RS” (que é um plano estratégico de desenvolvimento regional, com abrangência quadrianual). (SISPARCI, 2012, p.34). Além disso, para efetivar o controle social, o SISPARCI conta com uma malha de conselhos setoriais e de direitos: contabilizam-se 20 conselhos estaduais e mais de 5.000 municipais espalhados pelo estado. (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Os Diálogos Sociais se dão em três braços distintos: no CDES (diálogos regionais); no Gabinete dos Prefeitos (relação federativa) e no Gabinete do Governador

²³ Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) são organizações descentralizadas que compreendem a representação de movimentos sociais, organizações da sociedade civil, associações de moradores, organizações não governamentais, universidades regionais e instituições públicas locais, em todas as 28 Regiões de Planejamento do estado. Esses Conselhos foram normatizados pela lei estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994.

(interiorização do estado). A cargo do CDES²⁴ (Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social), ficam a coordenação das câmaras temáticas, ligadas ao próprio Conselho, e a promoção dos diálogos para o desenvolvimento. Nas reuniões são discutidos temas ligados às diferentes regiões do estado e produzidos diferentes relatórios, dentre eles o Relatórios de Concertação Regional, que é elaborado a partir de diálogos com autoridades locais e entidades representativas. O Gabinete dos Prefeitos é responsável pela relação federativa do governo estadual com os municípios do estado. Ligados ao Gabinete do Governador estão ações de interiorização e encontros objetivando minar as desigualdades regionais.

Em nenhum dos documentos que tratam do SISPARCI há menção de um processo de adesão ou concertação entre o governo estadual e os municípios, exceto pelo Gabinete dos Prefeitos, que é uma secretaria do governo estadual, que ainda assim não exemplifica suas ações e estratégias. Enquanto o SNPS apresentava uma estratégia clara de articulação entre as unidades subnacionais, o SISPARCI deixa em aberto o processo de articulação federativa. Há, no entanto, bastante destaque para as regiões do estado e é a partir delas que o governo articula as principais ações do sistema, tendo como base os COREDES, mas nada relativo especificamente aos municípios.

Por fim, o quarto eixo, de bastante destaque na construção do SISPARCI (e que segue o modelo do SNPS) é ampliação dos mecanismos digitais de participação. Por meio do Gabinete Digital, instituído desde 2011, os programas Governador Responde; Governador Pergunta e Governador Escuta promovem a articulação de canais diretos de diálogo entre o poder executivo estadual e os cidadãos, sem qualquer tipo de intermediação, em que a população em geral pode fazer perguntas, apontamentos, comentários e sugestões ao governador, o que permite a análise e construção de políticas públicas e ações de governo, capturando vozes e demandas que não estão, necessariamente, contidas nas instituições participativas formais.

No sentido de garantir operacionalidade ao SISPARCI foi também instituído o Departamento de Participação Cidadã, que coordena o próprio sistema, assim como as relações da administração pública com a comunidade, dentre outras funções. No que se refere à coordenação da participação nos diferentes territórios do Estado, foram criadas Coordenadorias Regionais da Participação Popular e Cidadã (PPC).

As PPCs funcionam como um escritório regional para articular as relações entre o Poder Executivo, a comunidade e as instituições da região. Inicialmente voltadas à

24 O CDES é composto por 90 integrantes de diferentes segmentos da sociedade civil e 12 representantes do poder executivo estadual e é presidido pelo governador do estado.

organização e mobilização do Ciclo Orçamentário, a atuação desses agentes evoluiu para a condição de coordenadores das relações entre as estruturas do governo e entre estes e a sociedade civil. A complexidade da atuação governamental foi unificada e fortalecida pelos Fóruns Regionais de Governo. (RIO GRANDE DO SUL, 2012, p.25)

A estrutura organizativa do SISPARCI apresenta muitas similaridades com a organização prevista no Sistema Nacional de Participação, como os objetivos e finalidades, a preocupação em incluir diferentes vozes nos processos da administração pública, dentre outras características. O quadro a seguir apresenta as principais diretrizes do Sistema, de acordo com o decreto estadual 49.765/2012, que versa sobre a conformação e as funções do Sistema em seis artigos. O primeiro artigo trata do objetivo do SISPARCI – promover uma atuação sistêmica dos mecanismos participativos de modo a intervir em todo ciclo de política pública; o segundo e terceiro artigos apresentam as principais diretrizes do Sistema; o quarto artigo diz sobre a composição do (já detalhada anteriormente); o quinto artigo define as funções da coordenação executiva e, por fim, o sexto artigo apresenta as quatro esferas de atuação do Sistema.

Quadro 10 – Diretrizes do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã

Artigos	Temas	Trechos
1º	Criação do SISPARCI	Fica instituído o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI, formado por um conjunto de instrumentos de participação, que atuarão de forma sistêmica na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul.
2º	Diretrizes do SISPARCI	I - participação direta do cidadão, de forma presencial ou digital, na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas; II – transversalidade na execução das políticas públicas; III – articulação entre a democracia participativa e a democracia representativa; IV – realização de reuniões plenárias públicas de participação aberta à população; V – manifestação da vontade popular pelo voto direto e universal; VI – presença estruturada da Administração Pública Estadual nas regiões do Estado;
3º	Objetivos do SISPARCI	Articular os diferentes agentes da sociedade e mecanismos de participação existentes no Estado do Rio Grande do Sul; consolidar o componente participação nos processos de formulação, implementação, controle e avaliação das políticas públicas
4º	Composição do SISPARCI	I - coordenação: a) Comitê Gestor Paritário entre a Administração Pública Estadual e a Sociedade; e b) Coordenação Executiva Governamental. II - órgãos da Administração Pública Estadual: a) o Gabinete do Governador; b) o Gabinete do Vice-Governador; c) a Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã; d) o Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas; e) a Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; e f) os demais órgãos da estrutura da Administração Pública Estadual que desenvolvam ações no âmbito da Participação Cidadã. III - articulação entre Administração Pública Estadual e Sociedade Civil: a) o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES; b) os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES; e c) os Conselhos Estaduais de Políticas Públicas e de Direitos. IV - Sociedade Civil: a) os Movimentos Sociais; e b) Organizações da Sociedade Civil.
5º	Coordenação Executiva do SISPARCI	I – coordenar a normatização do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã; e II – auxiliar e acompanhar o trabalho do Comitê Gestor Paritário – Administração Pública Estadual e Sociedade.
6º	Esferas de Atuação SISPARCI	I - decisões orçamentárias; II - controle social; III - diálogos sociais; e IV - participação digital

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do decreto estadual 49.765/2012

O SISPARCI articulou mecanismos tradicionais de participação do Rio Grande do Sul, como o Orçamento Participativo, com inovações participativas implementadas em função das particularidades do próprio Sistema. A iniciativa sistêmica durou quatro anos (período do mandato de Tarso Genro). Em 2013, a experiência recebeu o Prêmio ao Serviço Público. Dado pela Organização das Nações Unidas por reconhecimento à excelência do serviço público, com destaque às contribuições criativas que promovem melhoria e eficiência da administração pública em todo o mundo, esse é, reconhecidamente, o prêmio de maior prestígio internacional na administração pública.

Diferentemente da experiência do OP/RS durante o governo de Olívio Dutra – que enfrentou graves resistências, principalmente por parte da Assembleia Legislativa do estado, tendo sido inclusive deslegitimado (FARIA, 2005) –, o SISPARCI não provocou tal reação no poder legislativo. Durante o mandato de Tarso Genro, o governo não passou por grandes dificuldades para a aprovação de suas propostas, principalmente em relação ao SISPARCI. A base do governo, durante o mandato de Tarso Genro, era maioria na Assembleia, ocupando 36 cadeiras das 55 disponíveis e, segundo relatório do IPEA de 2012, até então todas as matérias de interesse do poder executivo foram aprovadas na Assembleia Legislativa.

No entanto, ainda que o SISPARCI tenha sido reconhecidamente uma inovação institucional de sucesso, tenha conseguido articular importantes elementos da gestão pública estadual e não tenha enfrentado grandes problemas com o poder legislativo estadual, não perdurou após a não reeleição de Tarso Genro. É importante ressaltar que o governo Genro não foi um governo de continuidade, mas substituiu um governo liderado pelo Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB), na figura da governadora Yeda Crusis. O modelo de governo empreendido por Yeda Crusis tinha como prioridade a “responsabilidade fiscal” e o intitulado “déficit zero”, e foi substituído pelo modelo de desenvolvimento sustentável, equidade e participação do petista Tarso Genro. O mesmo aconteceu, novamente, com a não reeleição de Genro e a eleição do atual governador José Ivo Sartori, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). O SISPARCI, então, não se firmou como uma política sólida do estado do Rio Grande do Sul e, apesar de ser uma experiência premiada, não perdurou após a saída do PT do governo.

No próximo tópico será apresentada a experiência do sistema participativo do município de Canoas. Então, poderemos comparar os padrões de sistemas participativos nas diferentes escalas – União, estado e município.

3.2.3 O Sistema de Participação Popular Cidadã (SPPC) de Canoas (RS)

Canoas é um município com 77 anos de idade e cerca de 324.000 mil habitantes. É a cidade com a quarta maior população do Rio Grande do Sul, ocupa a segunda posição no PIB estadual e é o segundo maior polo educacional do estado. É a cidade pioneira na implementação de um sistema participativo, com 13 diferentes ferramentas de participação, sendo o SPPC a mais longa experiência de sistema participativo no Brasil.

Assim como aconteceu no estado do Rio Grande do Sul, com a eleição do prefeito Jairo Jorge (PT) em 2008 há uma mudança estrutural no modelo de gestão pública da cidade. No PPA Participativo (2014-2017) apresentado à Câmara dos Vereadores de Canoas, a prefeitura apresenta o modelo municipal com cinco premissas e seus respectivos programas:

Figura 8 – Áreas Temáticas e Respectivos Programas PPA Canoas

Área Temática	Programa
CIDADANIA	Mais Confiante no Futuro
	Mais Saudável
	Mais Protegida
	Mais Reconhecida
DESENVOLVIMENTO	Mais Desenvolvida
	Mais Inclusiva
	Mais Acolhedora
INFRAESTRUTURA	Mais Conectada
GESTÃO	Mais Participativa
	Mais Transparente

Fonte: Canoas, 2013

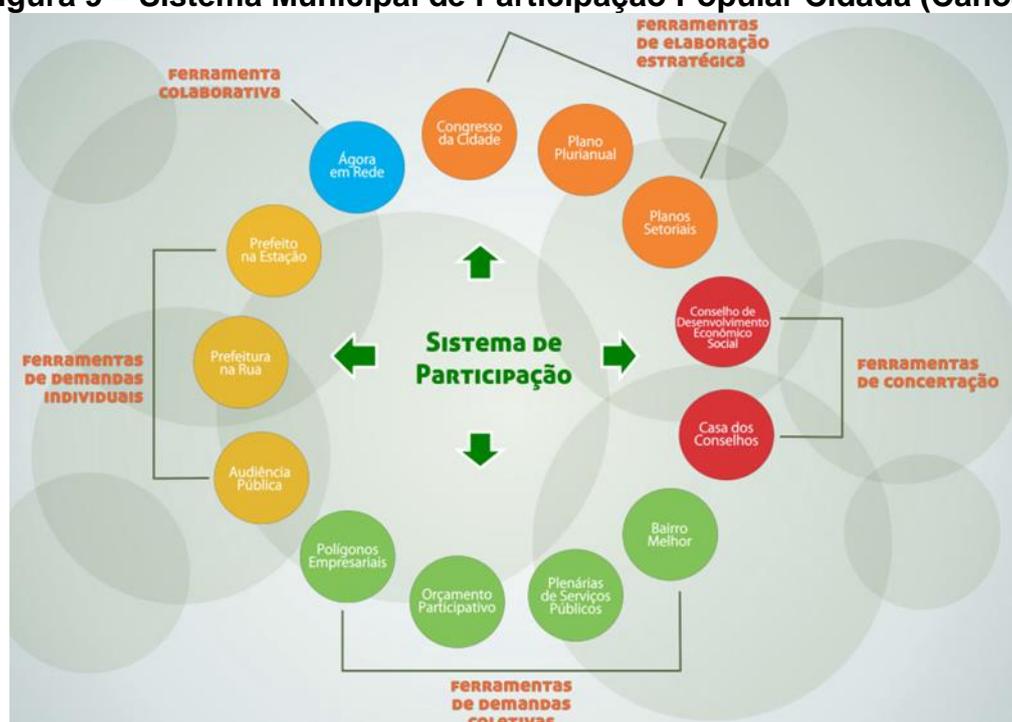
No campo da Gestão, o modelo adotado pelo governo é claramente o participativo, o que impulsionou o aprofundamento do sistema participativo em Canoas. O SPPC foi concebido com quatro princípios: “Gestão Inovação”; “Democracia Participativa”; “Dessacralização da Autoridade” e “Projeto Comum”²⁵. (PIOVESAN, 2014). Segundo

²⁵ Os termos apresentados são recorrentes nos programas de governo do município de Canoas. Alguns termos são de fácil entendimento como; *gestão inovação* e *democracia participativa*, pois denotam o modelo empreendido, focado na inovação, no método de gestão das políticas públicas e em mecanismos participativos. O princípio *dessacralização da autoridade* está conectado a alguns programas instituídos pela prefeitura: Prefeitura nas Ruas e Prefeito na Estação. Tais programas promovem a interação direta

dados da prefeitura, mais de 95 mil cidadãos canoenses, desde a implementação do Sistema, participaram de algum espaço participativo, o que significa que cerca de 30% da população do município já participou de algum mecanismo do sistema participativo da cidade.

O sistema participativo de Canoas se organiza a partir de 13 diferentes instrumentos participativos de interação entre a sociedade civil (organizada e não organizada) e o poder executivo, divididos entre: a) Ferramentas de Colaboração; b) Ferramentas de Concertação; c) Ferramentas de Demandas Coletivas; d) Ferramentas de Demandas Individuais; e) Ferramenta Colaborativa.

Figura 9 – Sistema Municipal de Participação Popular Cidadã (Canoas)



Fonte: Canoas, 2016.

O SPPC organizou diferentes mecanismos de participação, alguns tradicionais, como os conselhos e o orçamento participativo, e outros inovadores (que, em alguns casos, foram replicados para outras prefeituras). A seguir apresentaremos cada eixo do sistema participativo de Canoas.

a) *Ferramentas de Demandas Coletivas*²⁶: são instrumentos participativos que propiciam a interação e a deliberação entre diferentes representantes da sociedade civil e do poder executivo. Nesse espaço debatem-se temas que afetam a coletividade do município.

da população com o prefeito e com a vice-prefeita, rompendo o estigma de separação e distanciamento das autoridades públicas da população em geral, o que explica o uso do termo “dessacralização”, no sentido de desmistificar o papel da figura pública.

26 Informações disponíveis em <http://www.canoas.rs.gov.br/site/home/pagina/id/244>. Acesso: 10 Jul. 2016.

I. *Orçamento Participativo*: é um mecanismo tradicional de participação, em que a população delibera e escolhe quais são as obras que a prefeitura deve executar. O OP/Canoas se divide em 15 microrregiões, em que ocorrem duas rodadas de assembleias populares. Cerca de 40% dos recursos livres para investimentos são votados, podendo ser eleitas obras de até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Abaixo segue tabela mostrando a evolução do número de participantes do OP/Canoas.

Tabela 9 – Participação no OP/Canoas

Ano	Nº de Pessoas
2009/2010	12.995
2010/2011	25.209
2012/2013	22.742
2014/2015	17.877
Total	102.987

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da Prefeitura de Canoas, 2016.

II. *Plenárias de Serviços Públicos*: são reuniões semestrais divididas em quatro subplenárias realizadas nas quatro regiões da cidade, com a presença do prefeito, vice-prefeita e todos os secretários de governo. As plenárias são momentos destinados a prestação de contas, avaliação e análise das ações do governo e prestação de serviços públicos. A população pode manifestar-se diretamente por escrito ou usando o microfone. A cada edição das plenárias de serviços públicos participam aproximadamente 1.000 pessoas. O município já organizou 12 edições das plenárias e contabiliza-se 5.367 demandas.

III. *Polígonos Empresariais*: Canoas possui forte cunho industrial. Para potencializar o desenvolvimento local da indústria e do comércio, a prefeitura organiza reuniões nas diferentes regiões empresariais, com o intuito de promover o debate entre empreendedores e trabalhadores, objetivando construir soluções conjuntas para a comunidade. Já aconteceram 6 reuniões com 238 empresas cadastradas.

IV. *Bairro Melhor*: essa iniciativa inovadora da prefeitura de Canoas permite que a população, via entidades comunitárias e sociais, apresentem e aprovelem diferentes projetos para receberem recursos provenientes do IPTU. Os projetos habilitados podem receber até 50% do IPTU do cidadão e não podem ultrapassar 5% da total arrecadado pelo município. O quadro a seguir mostra as obras realizadas com recursos do programa. Cabe ressaltar que há um número expressivo de construções de associações comunitárias, o que mostra que o projeto, além de democratizar a alocação dos impostos pagos pela população, fomenta o associativismo e os vínculos comunitários;

Quadro 11 – Obras e Investimentos Bairro Melhor

Edição	Obras	Valor Destinado pela População
1 ^a (2015)	Hospital Nossa Senhora das Graças	R\$ 487.168,00 (1,2% do total do IPTU arrecadado)
	Associação Canoense do Bairro Jardim Atlântico	
	Pique Maroto	
	Associação Comunitária Cidade Nova	
	Associação dos Moradores da Vila União dos Operários	
2 ^a (2016)	Ação Social Santa Isabel	R\$801.220,00 (2% do total do IPTU arrecadado)
	Associação Beneficente de Canoas	
	Associação dos Amigos do Centro Olímpico Municipal	
	Associação de Moradores Jardim Igara II	
	Cooperativa de Trabalho Casulo	
	Grêmio São Cristóvão	
	Liga Canoense de Futebol	
	Pique Maroto	

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos da Prefeitura de Canoas, 2016.

b) *Ferramentas de Demandas Individuais*: são mecanismos de interação direta entre o indivíduo e o poder executivo.

I. *Prefeitura nas Ruas*: todos os sábados pela manhã a prefeitura de Canoas se desloca para uma rua da cidade com o objetivo de aproximar os cidadãos do poder executivo e atender às suas demandas com maior celeridade. É obrigatória a presença do prefeito e da vice-prefeita em cada um desses encontros.

II. *Prefeito na Estação*: seguindo o modelo do projeto Prefeitura nas Ruas, é uma iniciativa semanal, em que o prefeito, vice-prefeita e sua equipe de assessores atendem à população em uma das estações de trem da cidade.

III. *Audiências Públicas*: essas audiências públicas de Canoas não são as audiências públicas²⁷ tradicionalmente citadas entre as instituições participativas e regulamentadas pela Constituição Federal de 1988. As audiências públicas do SPPC são reuniões individuais da população com o prefeito. Uma vez por semana o prefeito atende individualmente os cidadãos do município;

²⁷ Audiências Públicas são, tradicionalmente, espaços onde os poderes Executivo e Legislativo ou o Ministério Público podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de Lei ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. São discutidos também, em alguns casos, os resultados de uma política pública, de leis, de empreendimentos ou serviços já implementados ou em vigor. Disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/1042/1042.pdf>. Acesso: 11 Jul. 2016.

Tabela 10 – Edições e Atendimentos das Ferramentas de Demandas Individuais

	Edições	Atendimentos
Prefeitura na Rua	287	30.562
Prefeitura na Estação	91	5.502
Audiências Públicas	227	3.385

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos da Prefeitura de Canoas, 2016.

c) *Ferramenta Colaborativa:*

I. *Ágora em Rede:* segue o padrão dos demais sistemas participativos, que é a inclusão de ambientes digitais como ferramentas para a ampliação da participação. A *Ágora em Rede* fornece informações e permite o diálogo entre o gestor e a população. São realizados fóruns de debate, demandas e sugestões. Além disso, há momentos de interação direta com o prefeito, em que a população pode enviar suas perguntas e sugestões a serem respondidas pelo mesmo. Já ocorreram 56 edições da *Ágora em Rede*, com 9.510 usuários cadastrados;

d) *Ferramentas de Planejamento:* garantem a participação da população na elaboração de ações estratégicas do município, desde a alocação de recursos até definições de políticas públicas.

I. *Congresso da Cidade:* é uma estratégia de planejamento de médio prazo, em que a população de Canoas delibera sobre um conjunto de ações estratégicas a serem alcançadas nos próximos 10 anos. O Congresso da Cidade se transformou em um documento balizador do programa de governo e base do Plano Plurianual (PPA) do município. Já foram definidas 43 estratégias, 104 ações e 3.825 presenças.

II. *Plano Plurianual Participativo:* em assembleias eletivas, a população define as diretrizes e estratégias orçamentárias para o planejamento municipal. O PPA Participativo de Canoas replica o modelo proposto pelo governo federal.

III. *Planos Setoriais:* em reuniões regionais, a população delibera sobre as diretrizes dos planos de diferentes políticas públicas como: saúde, educação, segurança pública e meio ambiente. Esses fóruns temáticos são espaços que elaboram o diagnóstico das políticas e definem demandas e prioridades para as políticas públicas.

e) *Ferramentas de Concertação:* cumprem a importante função de promover articulação entre todas as ferramentas e o fluxo decisório do sistema.

I. *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES):* assim como o CDES

do Rio Grande do Sul, é um conselho que agrega as principais discussões e lideranças do território. O CDES de Canoas é composto por 50 lideranças de todos os segmentos do município e se reuni trimestralmente ou quando necessário.

II. *Casa dos Conselhos*²⁸: É um espaço físico destinado a interação e articulação dos 30 conselhos de políticas públicas existentes no município. Propicia a transversalidade e a intersectorialidade entre os temas.

Durante os sete anos de Funcionamento do SPPC, a prefeitura de Canoas agregou diferentes mecanismos de participação e, por meio deles, consegue captar distintos discursos em diversas arenas. Embora seja uma iniciativa institucional, o sistema tem-se aproximado da definição de deliberação sistêmica, captando as falas cotidianas em programas como *Prefeitura nas Ruas* e *Prefeitura na Estação*, que possibilitam a interação política em meio ao cotidiano da população. Além disso, os dados confirmam o quanto esses projetos alcançaram números expressivos de participação popular.

Canoas é um dos municípios que aderiram ao Compromisso Nacional pela Participação Social, mas sua experiência participativa antecede a própria construção da minuta que deu origem ao documento oficial do CNPS. Seu Sistema vigora desde o primeiro ano do mandato do petista Jairo Jorge, que foi reeleito na última eleição municipal (2012), ou seja, desde então não houve nenhuma mudança de governo. O sucesso da iniciativa, no entanto, não garante a permanência do Sistema com outro partido ou outra pessoa à frente da prefeitura de Canoas.

A experiência de Canoas foi premiada na 16^o Conferência do Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP), onde recebeu a 10^o Distinção da OIDP pelo Sistema de Participação Popular e Cidadã.

No tópico a seguir, compararemos os distintos padrões de sistemas participativos no Brasil e suas estratégias de adesão e articulação.

28 Os Conselhos ainda que não tenham sido citados entre as ferramentas de demandas coletivas são clássicos espaços de deliberação pública. A Casa dos Conselhos, por outro lado, é um espaço que responde a um importante problema que é o da sobreposição de decisões e propicia melhor infraestrutura para o funcionamento dos mesmos. A Casa dos Conselhos tem sido um espaço recorrentemente encontrado em vários municípios do país.

3.3 Entre articulação e adesão: Os Padrões dos Sistemas Participativos no Brasil

3.3.1 Desenho institucional, escala e seus desafios

No tópico anterior, foram apresentados três diferentes modelos de sistemas participativos; o SNPS, cujo decreto de criação causou uma repercussão que culminou em sua não implementação; o SISPARCI, um sistema premiado que alcançou altas taxas de participação, mas que não perdurou após a não reeleição do governo que o criou e, por fim, o ainda vigente SPPC de Canoas, um sistema municipal de participação que instituiu modelos diferenciados de relação entre a sociedade civil e o poder executivo. A comparação entre essas experiências pode nos revelar importantes aspectos da participação no Brasil. Além disso, pode oferecer caminhos empíricos importantes para a análise dos atuais limites da participação social brasileira e da própria teoria de sistemas deliberativos.

Por meio de análise documental e bibliográfica, neste tópico analisamos os diferentes desenhos institucionais dos sistemas participativos estudados e como eles se relacionam com os desenhos dos sistemas federativos de políticas públicas. A análise é baseada nas normas que criaram os sistemas e nos trabalhos já produzidos sobre o tema. Além disso, a partir de dados secundários apresentaremos os diferentes contextos em que os sistemas participativos se deram e trechos das entrevistas realizadas com atores-chaves responsáveis pelos sistemas.

Partindo do pressuposto que tamanho do território, número de habitantes e capacidades institucionais são variáveis importantes para a qualidade das experiências participativas (PRZEWORSKI 2010; DAHL 1988; PATEMAN, 1980; AVRITZER; RAMOS, 2016) e que a nossa base comparativa se dá entre três diferentes níveis da federação, com níveis de complexidade bastante diversos, apresentamos inicialmente uma tabela com as características gerais das três esferas de atuação dos sistemas participativos analisados.

Tabela 11 - Características Gerais e Políticas

	Brasil	Rio Grande do Sul	Canoas
Área Total (km²)	8.515.767	281.737	131.096
População	206.141.900	11.247.972	341.343
IDH (2010)	0,699	0,746	0,750
Número de Municípios (2012)	5.570	497	-
PIB per capita (R\$/2012)	24.121	25.779	51.070
Índice de Gini (2014)	0,49	0,46	0,49

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do IBGE, 2016.

Segundo Dahl (1988), há uma relação inversamente proporcional entre a extensão territorial e o número de habitantes e a qualidade da democracia e de suas experiências deliberativas. Quanto maior o território e o número de atores envolvidos, mais complexa se torna a experiência e o processo democrático. Adicionalmente, em trabalho recente sobre a relação entre instituições participativas e escala no Brasil, Avritzer e Ramos (2015) demonstram que não é nos menores territórios que ocorrem as experiências participativas mais efetivas, mas em escalas intermediárias, em municípios de médio porte, ou, em se tratando dos processos de conferências, no nível estadual, onde a etapa é mais efetiva.

No caso dos sistemas participativos em estudo vemos três diferentes escalas e tendemos a concordar, tanto com Dahl (1988) quanto com Avritzer e Ramos (2015), que, em grandes territórios, em nível nacional, a construção de inovações democráticas é mais complexa se comparada com as demais experiências. De fato, as inovações propostas pelo SISPARCI e ainda mais pelo município de Canoas não teriam a mesma facilidade no SNPS, uma vez que a comunidade envolvida seria muito maior e aglutinaria diversas facetas políticas. Além disso, a extensão territorial é amplamente maior e tanto o índice de Gini²⁹ quanto o IDH³⁰ nacionais são piores³¹, comparados aos entes estadual e municipal estudados, além do valor do PIB per capita, que tende a ser maior no Rio Grande do Sul e ainda maior no município de Canoas. Ou seja, locais com menor complexidade, com índices de desenvolvimento melhores, e população menor, têm maiores possibilidades de

29 O índice de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. (Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index>. Acesso: 13 Jul. 2016).

30 O IDH mede o nível de desenvolvimento humano dos países utilizando como critérios indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) a um (desenvolvimento humano total).

31 Exceto pelo Índice de Gini: o índice de Canoas é igual ao do Brasil.

sucesso do que cenários mais complexos, como o nível federal.

De fato, existem aspectos que favorecem um espectro maior de possibilidades participativas disponíveis no município de Canoas do que no estado do Rio Grande do Sul e, mais ainda, no plano federal. Avritzer e Ramos (2016) demonstram que as experiências de maior efetividade participativa se encontram em municípios de médio porte, como é o caso da Canoas³²: em razão do seu porte e de outras características peculiares, é possível empreender projetos como o *Prefeitura nas Ruas*, que dificilmente poderia ser replicado no nível federal, em que o presidente da República atenderia a população na rua de alguma uma cidade brasileira.

O desafio da articulação tende a ser mais complexo nos níveis federal e estadual. Os próprios modelos sistêmicos implementados são muito mais robustos do que no caso do Sistema Participativo do município de Canoas. Se tomarmos, por exemplo, como objeto analítico apenas a articulação entre conselhos de políticas públicas, vemos Canoas com o desafio de articular 33 conselhos municipais, e o faz através da *Casa dos Conselhos* e do *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. No caso do Rio Grande do Sul são mais de 5.000 conselhos municipais e a articulação não seria possível somente com uma casa dos conselhos e, no nível federal, o número ultrapassa 10.000 conselhos municipais, tornando impossível promover articulação, tomando como unidade de análise os conselhos municipais, sem qualquer outro nível intermediário de articulação.

No caso da articulação federativa, enquanto o Rio Grande do Sul tenta promover articulação entre 497 municípios (que já é um número relativamente alto), o SNPS teve o desafio de propor a articulação em 26 estados e o Distrito Federal e mais de 5.500 municípios. Os dados mostram que as diferentes escalas de implementação dos sistemas participativos exigem também diferentes estruturas burocráticas. Assim como acontece com os sistemas federativos de políticas públicas, a estruturação de dinâmicas participativas em grandes territórios impõe importantes limites estruturais e burocráticos, no que se refere às diversas assimetrias existentes, sejam regionais, políticas, sociais ou de tradição associativa.

Uma das três principais vantagens da abordagem sistêmica elencadas por Mansbridge et al. (2012), é justamente a possibilidade de a democracia deliberativa ser pensada em grandes escalas, analisando-se as diferentes instituições e locais onde ela acontece. Os modelos dos três sistemas participativos analisados dedicaram-se à

32 Nesse caso, concordamos com Avritzer e Ramos (2016) e discordamos da hipótese de Dahl de que em menores escalas as experiências participativas tendem a ter mais sucesso: no capítulo 1, a análise dos conselhos em cidades de pequeno porte mostra maior nível de cooptação e desestruturação dos mecanismos existentes.

construção de mecanismos que pudessem unir o fluxo deliberativo nos diferentes espaços em que ocorre. No entanto, viu-se que a escala impõe desafios importantes à implementação e exige diferentes mecanismos que correspondam à dimensão da estrutura que está sendo implementada. Portanto, é impossível que haja nas várias escalas um padrão único de sistema participativo, que utilize as mesmas instituições. Analisando os três sistemas, observamos que, ainda que a ideia base dos sistemas seja a mesma, há algumas particularidades e essas podem ser explicadas tanto pelo contexto cultural e associativo como também pelo fator escala.

Ainda que o foco deste trabalho não seja fornecer informações sobre os resultados gerados pelos sistemas participativos, e seja apenas discutir seus padrões de implantação e construção, é importante ressaltar que tanto o SISPARCI e o SPPC conseguiram ampliar o número de cidadãos participando dos diversos espaços deliberativos construídos. O fluxo sistêmico ampliou a participação da comunidade ao ponto que no Rio Grande do Sul, o processo orçamentário (parte do sistema) – fruto da articulação de Consulta Popular, OP e PPA participativo –, alcançou a maior participação da história do estado. No município de Canoas, a prefeitura calcula que o seu sistema conta com cerca de 175 mil participantes (mais de 50% da população). A abordagem sistêmica garantiu às experiências a possibilidade de maior inserção dos cidadãos nos novos e também nos tradicionais mecanismos de participação.

A segunda e a terceira vantagens apresentadas por Mansbridge et al. (2012) falam sobre a capacidade de divisão de tarefas entre as partes dos sistemas e a capacidade de identificar problemas e aperfeiçoar o desempenho. Para tanto, segue abaixo um quadro sistematizando as principais características dos sistemas que facilitam aproveitar essas vantagens.

Quadro 12 – Sistemas Participativos e Ferramentas

	SNPS	SISPARCI	SPPC
Articulação Horizontal	Comitê Governamental de Participação Social	Comitê Gestor Paritário	Ferramentas de Concertação: Casa dos Conselhos e CDES
Articulação Federativa	Compromisso Nacional pela Participação (SGPR)	Gabinete dos Prefeitos e Coordenadorias Regionais da Participação Popular e Cidadã	Não se Aplica
Controle e Monitoramento	Entrega anual de relatório de metas e ações	CDES	CDES
Dimensões de Atuação	Consolidar a Participação no Governo Federal	Decisões Orçamentárias	Ferramentas de Concertação
	Formação e Educação Cidadã	Controle Social	Ferramentas de Demandas Coletivas
	Ampliação da Participação nas unidades subnacionais	Diálogos Sociais	Ferramentas de Demandas Individuais
	Participação Digital	Participação Digital	Ferramentas de Elaboração Estratégicas
			Ferramentas de Colaboração

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

Segundo Goodin (2005), uma vantagem da abordagem sistêmica é a possibilidade de analisar como se dá a divisão de trabalho entre os elementos e como eles cooperam com o sistema. Elstub e McLaverty (2013) apontam, também, que uma das deficiências em que um sistema deliberativo pode incorrer é a incapacidade de uma das partes dos sistemas corrigir erros e deficiências das outras partes. Goodin (2005) salienta ainda que, se o sistema for corretamente ajustado e sequenciado, todas as formas de deliberação podem ser combinadas de forma correta. Nos casos dos nossos sistemas institucionais de participação vemos alguma tentativa nesse sentido – todos os três desenhos dos sistemas organizam claramente suas dimensões de atuação e os mecanismos utilizados para isso.

As dimensões de atuação de cada um dos sistemas apresentam semelhanças quanto ao seu escopo de atuação. A primeira dimensão, que é, claramente, coincidente em todos eles e demonstra um forte movimento para a ampliação da participação através desses mecanismos, é o papel da internet. Em todos os sistemas, a criação de ambientes virtuais para exposição de demandas, sugestões e até mesmo como espaço de controle social obteve bastante destaque. No modelo implementado pelo SISPARCI, o Gabinete Digital foi um mecanismo que articulava as diversas ferramentas de interação e demandas com o governo estadual, e recebeu bastante destaque na conformação da

gestão pública estadual, conforme assegura a fala do então governador do RS, Tarso Genro:

Tínhamos claro, desde o início, que não seria suficiente a mera reprodução de experiências desenvolvidas no passado e que haveríamos de articular um conjunto de mecanismos capazes de responder aos anseios de uma sociedade profundamente fragmentada, de onde emergem novos sujeitos sociais cada vez menos identificados com os aparatos tradicionais de representação política [...]. Ao abrir a gestão pública aos novos e novíssimos sujeitos sociais [...] sabíamos que seria indispensável lançarmos mão de mecanismos digitais, apropriando-nos das novas tecnologias da informação e da comunicação para submeter a gestão pública [...] Foram essas as premissas que motivaram a criação do Gabinete Digital, no âmbito do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Uma experiência inovadora, que estabelece canais diretos de diálogo do poder público com a cidadania - sem intermediação - e cria um ambiente criativo de análise, revisão e construção de políticas públicas e ações de governo. (GENRO, 2013, p. 7-8)

A experiência do Rio Grande do Sul resultou na conquista de quatro prêmios nacionais e dois internacionais. O Gabinete Digital realizou audiências e consultas públicas pela internet e debates sobre temas relevantes para a população e para a gestão pública. As palavras do então governador Tarso Genro mostram a essência da iniciativa no Rio Grande do Sul e justificam a escolha do formato adotado em Canoas e na tentativa do Governo Federal.

Quanto aos mecanismos de monitoramento e controle, o SNPS é o sistema que deixa mais claros os mecanismos a serem utilizados para o exercício do controle das ações das partes do sistema. O decreto previa que cada secretaria de governo ou ministério deveria apresentar anualmente um relatório das propostas e das políticas públicas que passariam pelo crivo da participação social. Essa ferramenta de controle corresponde a uma das dimensões de atuação do SNPS, que é a ampliação da participação dentro do próprio governo federal. A obrigatoriedade do relatório forçaria áreas, antes pouco abertas à participação, a incluí-la de alguma forma em seus processos.

Nos demais sistemas, o controle da efetividade das ações participativas fica a cargo do CDES, um conselho diferenciado (tanto no RS quanto em Canoas) que reúne importantes lideranças comunitárias e influencia diretamente os processos decisórios governamentais. É interessante observar, mais uma vez, as diferenças entre os modelos sistêmicos participativos empreendidos e os sistemas federativos. No caso do SUS, SUAS e SNE, dentre outros, as principais instâncias responsáveis pelo controle e monitoramento de suas políticas, promovendo a *accountability* social, são os próprios conselhos de políticas públicas. As instituições participativas nesses casos deveriam cumprir esse papel; no entanto, como já frisado aqui, a efetividade desses espaços depende muito tanto das condições destinadas a eles, sejam relacionadas à

infraestrutura, sejam concernentes a condições institucionais, quanto do próprio desenho da instituição e da estrutura burocrática da gestão pública que irá recebê-las.

Nesse sentido, os sistemas participativos funcionariam como um “controle do controle das políticas públicas” (também sistêmicas), garantindo as funcionalidades delas e também a articulação com outras áreas e assegurando que as decisões realmente cheguem aos centros de decisões. Este trabalho não alcançou dados suficientes para comprovar se os sistemas realmente cumprem essas diretrizes, mas mediante a análise de seus desenhos institucionais e dos depoimentos de seus gestores verifica-se que o formato sistêmico dessas experiências deveria fomentar ações nesse sentido.

Outro ponto relevante quanto à análise dos sistemas participativos é o incremento da participação nas áreas de decisões orçamentárias e estratégicas. O SISPARCI e o SPPC deixam claro em suas dimensões de atuação o espaço para a ampliação dos canais de participação nessas áreas. Ambos os sistemas fomentaram diversas instituições nesse sentido. Canoas inovou com o programa *Bairro Melhor*, em que a população destina parte do IPTU para obras escolhidas pela comunidade, além do tradicional OP. O SISPARCI retomou a experiência do OP/RS, com as consultas populares e o PPA participativo. Ressalta-se, ainda, o papel das consultas populares que ocorrem em todas as regiões do estado. As consultas populares seriam um dos grandes conectores do sistema, articulando os municípios das diferentes regiões do estado, em razão da possibilidade de repasse de recursos para a execução de obras. No plano federal, ainda que essa dimensão não tenha sido expressa claramente no decreto 8.243, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, por meio de várias reuniões regionais e setoriais, planejou junto à sociedade as diretrizes do governo até 2016.

A dimensão orçamentária, ou referente ao repasse de recursos, é um ponto crucial na conformação dos sistemas. No caso dos sistemas federativos, o repasse de recursos é o que garante, em vários deles, a implantação de instituições participativas nos estados e municípios. No Sistema Participativo do Rio Grande do Sul e da sua experiência anterior do OP/RS, a possibilidade de financiamento estimulava prefeitos e vereadores a articularem suas comunidades em prol da participação. Segundo um dos gestores entrevistados (Secretaria-Geral da Presidência, Coordenação Geral de Participação Popular), na construção do Compromisso Nacional pela Participação Social foi proposta a construção do Fundo Nacional da Participação – a iniciativa partiu do estado de Minas Gerais, então governado pelo PSDB³³. Ainda que a proposta não tenha tido prosseguimento, com a queda do decreto, mostra como a variável recurso financeiro é

33 A discussão sobre adesão e partidos políticos faremos no tópico a seguir.

fundamental para o debate sobre sistemas, como elemento de articulação e/ou de adesão.

Outro ponto apresentado por Mansbrigde et al. (2012) é que a abordagem sistêmica permite avaliar as desigualdades entre os espaços deliberativos, observando onde o sistema pode ser melhorado e as áreas que precisam de aperfeiçoamento. No caso das experiências sistêmicas de participação, temos os mecanismos articuladores que permitem uma visão geral dos fluxos decisórios dos sistemas. Claramente o SPPC de Canoas delega essa função para a Casa dos Conselhos e para o CDES. No caso do Rio Grande do Sul, as quatro dimensões do SISPARCI são unidas pelo Comitê Gestor Paritário e pela Coordenação Executiva do Sistema (composta pela Secretaria de Planejamento Estratégico e Participação Social). Já no Sistema Nacional, quem desempenharia o papel de conector do sistema seria o Comitê Governamental da Participação Social, que auxiliaria a Secretaria-Geral da Presidência na coordenação do sistema. Como o SNPS não foi implementado, não se têm muitas informações sobre sua composição e funções.

Com relação aos limites da participação citados no início do trabalho, veremos como as iniciativas sistêmicas tentaram responder a eles:

Quadro 13 – Sistemas Participativos e Limites

LIMITES	SOLUÇÕES		
	SNPS	SISPARCI	SPPC
<p>Pouca porosidade à participação em algumas áreas de políticas públicas como infraestrutura e macroeconomia</p>	<p>§1º Os órgãos e entidades referidos no caput elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, observadas as orientações da Secretaria-Geral da Presidência da República.</p>	<p>PPA Participativo e Orçamento Participativo com Consulta Popular</p>	<p>Orçamento Participativo; Bairro Melhor; Congresso da Cidade e PPA Participativo.</p>
	<p>§2º A Secretaria-Geral da Presidência da República elaborará e publicará anualmente relatório de avaliação da implementação da PNPS no âmbito da administração pública federal; Desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento"</p>		
<p>Difícil inserção da sociedade civil nos diferentes momentos do ciclo de políticas públicas (elaboração, implementação, monitoramento, avaliação)</p>	<p>Art. 5º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.</p>	<p>Art. 1º Fica instituído o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI, formado por um conjunto de instrumentos de participação, que atuarão de forma sistêmica na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul.</p>	<p>Plenárias de Serviços Públicos e Planos Setoriais</p>
<p>Falta de articulação entre diferentes instituições participativas entre si e entre os demais níveis de governo</p>	<p>Comitê Governamental de Participação Social</p>	<p>Comitê Gestor Paritário</p>	<p>Ferramentas de Concertação: Casa dos Conselhos e CDES</p>
	<p>Compromisso Nacional pela Participação (SGPR)</p>	<p>Gabinete dos Prefeitos e Coordenadorias Regionais da Participação Popular e Cidadã</p>	<p>Não se aplica</p>

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

Com relação aos limites apresentados, os Sistemas Participativos formularam algumas propostas. No que se refere ao primeiro limite – a pouca influência da participação para áreas como infraestrutura e macroeconomia – é possível perceber um padrão com relação às inovações democráticas ligadas a essas temáticas. O PPA Participativo e o OP são as ferramentas mais utilizadas quando se trata de decisão orçamentária, e estão presentes nos três modelos de sistemas participativos. Quando se instituem mecanismos novos, também são prioritariamente a respeito de decisão quanto a obras, e pouca coisa quanto à definição de diretrizes macroeconômicas.

Canoas implementou mais dois modelos participativos referentes a decisões orçamentárias – Bairro Melhor e Congresso da Cidade. O Bairro Melhor garante relativa capacidade decisória aos cidadãos sobre o investimento do seu IPTU e o Congresso da Cidade produz um documento construído em diversos encontros participativos que norteiam os planejamentos estratégicos. Mais uma vez, vemos a questão da escala impondo algumas barreiras quanto à efetivação de mecanismos ampliados de participação: em Canoas essas experiências são possíveis, pois se trata de um município de médio porte, mas replicar algo parecido no Governo Federal ou no próprio estado do Rio Grande do Sul exigiria maior e mais complexa estrutura burocrática.

A influência restrita da participação continua sendo um problema, mesmo com a efetiva implantação dos sistemas. Durante entrevistas realizadas com os responsáveis pelos modelos dos três sistemas em questão, os gestores, relataram que, mesmo com a implementação de um modelo sistêmico, há poucos recursos destinados a iniciativas participativas e a capacidade decisória delegada ainda é restrita. Quando se perguntou sobre os três principais limites que a participação tem enfrentado hoje, a restrita influência da participação no processo decisório e o pouco recurso destinado apareceram em algumas respostas (inclusive na do representante do município de Canoas que possui uma relativamente maior rede de participação):

Dos quatro limites citados pelo representante (Secretaria de Relações Institucionais) do Sistema Participativo de Canoas, três salientavam essa temática:

“As decisões estratégicas tem pouca participação popular.”

“Baixa quantidade de recursos de investimentos passam pela participação popular.”

“Pouca presença da cidadania nos processos internos da administração do orçamento público.” (Secretário Adjunto das Relações Institucionais, Coordenador do Sistema de Participação Popular Cidadã de Canoas).

Os representantes do SNPS (Secretaria Geral da Presidência) salientaram: “Sem dúvidas, a área econômica é a menos porosa à participação” e salientou ainda que “nem todas as áreas do governo devem ter participação, mas é possível construir coletivamente, dá para ser transparente, dá para ter um controle [...]”. E como exemplo, citou a experiência do Ministério da Fazenda que utilizou as demandas e sugestões provenientes das ouvidorias para poder construir um novo modelo de imposto de renda. (Ex-Coordenadora Geral de Participação Social da SGPR do governo Dilma Rousseff). E ainda declararam: “As instituições participativas incidem de modo mais efetivo sobre o campo das políticas sociais, mas ainda não incidem sobre as políticas de infraestrutura e sobre as políticas econômicas.” (Ex-Diretor de Participação Social do governo Dilma Rousseff).

O gestor do SISPARCI não citou claramente a relação entre participação e infraestrutura e macroeconomia como um limite, mas salientou que “um dos problemas é a falta de convicção dos gestores de que esta política de participação forma cidadãos e que formar cidadãos é uma tarefa de valor superior nas democracias.” (Diretor do Departamento de Participação Popular e Cidadã da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do estado do Rio Grande do Sul).

O segundo limite diz da pouca inserção da sociedade civil em todo o processo do ciclo das políticas públicas. Os três sistemas deixam clara a iniciativa de criar mecanismos capazes de incluir a sociedade civil nos processos de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas. Os Sistemas de Canoas e do Rio Grande do Sul conseguem ser mais específicos quanto às ferramentas utilizadas para a inserção da sociedade civil nesses processos. No caso do governo federal, a iniciativa do SNPS torna clara a vontade política de fazer da participação um método de governo, inserindo a sociedade civil nos diferentes momentos das políticas públicas; no entanto, devido a sua não implementação, talvez não tenha dado tempo de organizar de forma prática como essa interlocução se daria. Ressaltamos que nossa análise da inserção ainda é restrita, uma vez que não temos dados que realmente possam comprovar a efetividade em construir fluxos decisórios interconectados, por parte dos mecanismos e do próprio sistema.

Canoas apresenta uma iniciativa diferenciada quanto ao processo de elaboração e até mesmo quanto à avaliação das políticas públicas. No SPPC há a realização das Plenárias Setoriais, que discutem as diferentes políticas públicas. As temáticas em que ocorrem nessas plenárias são justamente as de políticas públicas que se organizam sistemicamente – Saúde, Educação, Meio Ambiente e Segurança Pública. Canoas

exemplifica como os diferentes formatos de sistemas podem se complementar e se articular. Ainda que os sistemas dessas políticas públicas já tenham conselhos (desenvolvendo controle e monitoramento das políticas), o Sistema Participativo de Canoas, além de articular as ferramentas participativas já existentes no próprio sistema federativo, também pode promover a inclusão de outros mecanismos participativos que auxiliam na formulação e na avaliação da política. A seguir, apresentamos os números referentes às Plenárias Setoriais de Canoas.

Tabela 12 – Planos Setoriais

Temática	Nº de Participantes	Nº de Propostas/Demandas
Saúde	470	127 metas
Segurança Pública	630	96 propostas
Educação	2.800	8.500 contribuições
Meio Ambiente	593	50 diretrizes

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da Prefeitura de Canoas, 2016.

O último limite elencado se refere à articulação entre as instituições participativas entre si e com os entes federados. No que se refere à desarticulação entre as instituições participativas, é importante salientar que esse também foi um limite apontado pelos gestores dos sistemas participativos, e que a iniciativa de construção dos sistemas aparece justamente no sentido de permitir a interconexão entre os espaços decisórios.

“Em Canoas há um sistema de participação, que articula cinco grupos de ferramentas diferentes de participação: demandas individuais, demandas coletivas, elaboração estratégica, concertação e colaborativas. Isso permitiu superar parte das dificuldades de articulação das ações participativas. Através das 13 ferramentas de participação é possível diminuir a diferença das demais instituições responsáveis pela participação. Em parte conseguimos fazer que a democracia representativa se some à democracia participativa.” (Secretário Adjunto das Relações Institucionais; Coordenador do Sistema de Participação Popular Cidadã de Canoas).

“A falta de comunicação e interação entre as instituições participativas e estas com os tradicionais espaços decisórios é um problema no Governo do Estado e na maioria dos municípios gaúchos porque as instituições não se veem parte de um mesmo corpo, ou então consideram a sua parte mais importante, de mais valor, que as outras. Quando o gestor público tem esta compreensão, de ver as diferentes temáticas como partes complementares do corpo municipal, melhora-se esta integração. Nosso esforço no Governo Tarso Genro, de criar o Sistema Estadual de Participação tinha esse intuito primordial - de colocar na mesma roda as diferentes iniciativas participativas, para que se vissem, se conhecessem e trabalhassem integradamente. Depois de quatro anos, constatou-se alguns resultados. Relembro um exemplo: no quarto ano de governo, o Gabinete Digital e a Secretaria de Planejamento realizaram em conjunto a divulgação da Consulta Popular, resultando em significativo aumento de participação da população na escolha dos programas/projetos prioritários.” (Diretor do Departamento de Participação Popular e Cidadã da Secretaria de Planejamento, Gestão e

Participação Cidadã do estado do Rio Grande do Sul).

“Ela (*a desarticulação*) fragmenta e pulveriza as demandas da sociedade e ao fazê-lo dificulta sua hierarquização e priorização. Perde-se também muitas vezes a possibilidade de elas serem tratadas de modo intersetorial.” (Ex-Diretor de Participação Social do Governo Dilma Rousseff).

Existe um ponto especialmente importante na fala do responsável pelo SISPARCI – [...] *porque as instituições não se veem parte de um mesmo corpo, ou então consideram a sua parte mais importante, de mais valor, que as outras.* Essa fala reflete, exatamente, uma das dez patologias elencadas por Elstub e McLaverty (2013), o chamado *partidarismo entrincheirado*, em que determinadas partes do sistema não estão dispostas a ouvir razões e refletir sobre suas próprias preferências.

Mendonça (2013) afirma que é possível pensar em quatro tipos gerais de conectores: burocracia, circulação de participantes e representantes, desenhos e normas, e a mídia. No nosso caso, como analisamos prioritariamente ferramentas institucionais (sistemas institucionais), os conectores mais visíveis dessas experiências são os desenhos institucionais e os aparatos burocráticos instalados em razão dos sistemas participativos. Os próprios gestores, quando questionados sobre como promover maior articulação entre as esferas participativas, deram respostas sempre vinculadas à criação do próprio sistema, confirmando que a iniciativa de implementar as experiências residiu justamente na possibilidade de criar um único fluxo decisório para as instituições participativas e o sistema político.

No tópico a seguir, trataremos especificamente das experiências nacional e estadual de sistemas de participação, analisando a dimensão ligada à articulação federativa.

3.3.2 Articulação e Participação: Articulação Federativa

Tanto o SISPARCI quanto o SNPS apresentam iniciativas de articulação entre as diferentes subunidades da federação. Ambas as experiências, com diferentes modalidades de articulação, pretendiam articular as iniciativas participativas nos diferentes territórios. No caso do sistema estadual, havia a secretaria chamada Gabinete dos Prefeitos, responsável pela articulação e negociação entre os municípios do Rio Grande do Sul, mas a principal ferramenta, apontada pelo responsável do SISPARCI, são os COREDES e o processo de Consulta Popular:

“A adoção plena do Sistema de Participação passa muito pelos Coredes, que coordenam a Consulta Popular, junto com o governo, que movimenta o maior número de pessoas, todos os anos. É neste nível, os municípios não mostram nenhuma oposição em participar, porque a relação com resultados concretos é direta – decidiu por uma obra ou serviço, através do voto, essa obra ou serviço será realizado, senão no ano seguinte, nos próximos anos. Caso não aconteça sua realização, fará parte de uma relação que possui legitimidade para ser cobrada do governo, por força de lei. (...) Mas, para que isso acontecesse, era necessário um grande acordo interno ao governo, entre todos os secretários/secretárias, para que as decisões sobre as proposições dos conselhos/conferências não se dessem apenas entre a secretaria "proprietária" de determinado conselho/conferência e a direção do conselho. Portanto, o Sistema de Participação ainda não havia atingido um estágio que exigisse uma decisão de aderir ou não a esse Sistema.” (Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, RS).

Diferentemente do SISPARCI, em que a construção da adesão entre os municípios do estado se deu por negociações internas, por intermediação dos COREDES, e pela possibilidade de escolhas de obras e investimentos, não exigindo adesão, o SNPS contou com um articulador institucional – o Compromisso Nacional pela Participação. O Compromisso, sim, exigia adesão, e se assemelha muito aos sistemas de políticas públicas. Para um dos atores entrevistados do SNPS e também responsável pelo compromisso, a iniciativa de convidar os diferentes governos subnacionais para a construção de um compromisso pela participação se dava com o intuito de construir maior base de apoio para a implementação do próprio SNPS, incentivando a criação de sistemas estaduais e municipais, como aconteceu no Rio Grande do Sul.

Até a queda do decreto 8.243, 12 estados e 37 municípios brasileiros haviam aderido³⁴ ao compromisso nacional, conforme mostram os quadros abaixo.

Quadro 14 - Adesão ao Compromisso Nacional pela Participação Social (Estados)

ESTADOS	Partido (situação)
Bahia	PT
Alagoas	PSDB
Ceará	PROS
Distrito Federal	PT
Goiás	PSDB
Mato Grosso do Sul	PMDB
Pará	PSDB
Paraíba	PSB
Rio de Janeiro	PMDB
Rio Grande do Sul	PT
Santa Catarina	PSD
Minas Gerais	PSDB

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

34 Os números originam-se em levantamento feito na internet. Não há uma compilação oficial.

Quadro 15 - Adesão ao Compromisso Nacional pela Participação Social

MUNICÍPIOS	Partido (situação)
São Paulo (SP)	PT - Fernando Haddad
Cuité (PB)	PMDB - Euda Fabiana
São José dos Campos (SP)	PT - Carlinhos de Almeida
Ipatinga (MG)	PT - Cecília Ferramenta
Barcarena (PA)	PSC - Carlos Vilaça
Vitória do Xingu (PA)	PSB - Vando Amaral
Altamira (PA)	PMDB - Domingos Juvenil
Anapu (PA)	PSDB - João Batista
Brasil Novo (PA)	PSB - Marina Esperoto
Gurupá (PA)	PT - Raimundo Nogueira
Medicilândia (PA)	PT - Nilson Daniel
Placas (PA)	DEM - Leonir Hermes
Porto de Móz (PA)	PSDB - Edilson Cardoso
Pacajá (PA)	PSB - Tunico Doido
Senador José Porfírio (PA)	PMDB - Cleto José Alves da Silva
São Felix do Xingu (PA)	PPS - João Cléber
Uruará (PA)	PDT -EVERTON (Banha)
João Pessoa (PB)	PT - Luciano Cartaxo
Caruaru (PE)	PDT - José Queiroz
São Miguel das Missões (RS)	PP - Hilário Casarin
Chuí (RS)	PP - Renato Hernandez
Barão de Cotegipe (RS)	PT - Fernando Balbinot
Lajeado (RS)	PT - Luís Fernando
Paim Filho (RS)	PT - Elton Luiz
Santana do Livramento (RS)	PT - Glauber Lima
Esteio (RS)	PT - Gilmar Antonio
Canoas (RS)	PT - Jairo Jorge
Rodeio (SC)	PT - Paulo Roberto
Ubatuba (SP)	PT - Mauricio Humberto
Guarulhos (SP)	PT - Sebastião Almeida
Cubatão (SP)	PT - Márcia Rosa
Santo André (SP)	PT - Carlos Grana
São Bernardo do Campo (SP)	PT - Luiz Marinho
São Caetano do Sul (SP)	PMDB - Paulo Pinheiro
Diadema (SP)	PV - Lauro Michels
Mauá (SP)	PT - Donisete Braga
Ribeirão Pires (SP)	PMDB - Saulo Benevides
Rio Grande da Serra (SP)	PSDB - Gabriel Maranhão

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

Com relação ao processo de adesão dos estados e municípios ao SNPS, verificamos uma constância quanto aos partidos políticos dos governantes que aderiram ao sistema. A maioria dos municípios é governada pelo Partido dos Trabalhadores (mais de 45%) o que pode ser explicado pelo histórico do partido no campo participativo. No entanto, alguns governos sem grande relevância na temática da participação também aderiram ao sistema; quase 20% deles são partidos de centro-direita, sem nenhuma ligação com iniciativas de participação social. No caso dos governos estaduais, o PSDB representa 33% dos municípios que aderiram ao Compromisso Nacional, porcentagem maior até mesmo do que a dos estados sob governos petistas.

Tabela 13 – Porcentagem de Partidos dos Estados que aderiram ao Compromisso Nacional

Partidos	Nº	%
PT	17	45,95
PMDB	6	16,22
PSC	1	2,70
PSB	3	8,11
DEM	1	2,70
PSDB	3	8,11
PDT	2	5,41
PP	2	5,41
PPS	1	2,70
PV	1	2,70
Total	37	100,00

Fonte: Elaborada pela autora, 2016.

Tabela 14 – Porcentagem dos Partidos dos Municípios que aderiram ao Compromisso Nacional

Partidos	Nº	%
PMDB	2	16,67
PROS	1	8,33
PSB	1	8,33
PSD	1	8,33
PSDB	4	33,33
PT	3	25,00
Total	12	100,00

Fonte: Elaborada pela autora, 2016.

Nos casos dos sistemas federativos, três características são importantes para propiciar a coordenação e adesão entre os entes federativos: a área temática, o contingente financiador da política e os atores políticos envolvidos (movimentos sociais ou partidos políticos ou outros atores de alguma maneira relevantes para a essa construção). No caso do SUS, por exemplo, a sua implementação se deve a um forte impulso do movimento sanitarista em prol da saúde como um direito universal.

Já no processo de adesão ao Compromisso Nacional, vemos um duplo movimento, inicialmente e mais uma vez gerado pelo PT, mas também acompanhado por outros partidos sem tradição participativa e, ainda que siga o modelo conformado pelos sistemas de políticas públicas, apresenta algumas particularidades: não se trata especificamente de uma política pública de atendimento ou fornecimento de um bem público ao cidadão, mas sim de um modelo de gestão pública; não possuía um contingente financiador disponível para o repasse aos entes federados, e os atores envolvidos na temática sempre foram originários do campo dos movimentos sociais e da participação popular. Por isso a surpresa ao ver a maioria dos estados aderentes ao Compromisso governada pelo PT ao lado de um número relativamente grande de municípios governados por partidos de centro direita, sem tradição participativa.

Em entrevista, o ator-chave na construção e autoria do Compromisso Nacional pela Participação relata que o processo de construção do Compromisso foi conjunto e percorreu uma série de municípios e estados e, em um determinado momento, foi convocada uma reunião para discussão do compromisso, mas nenhum representante estadual ou municipal compareceu. É importante lembrar que todo o processo de construção do sistema ocorreu em 2013, tendo terminado em setembro com a 3ª Reunião com Secretários Estaduais com o tema da participação social. O ponto crucial que fez com o Compromisso passasse de nenhum apoio entre os entes federados para, depois de alguns meses, contar com a adesão de governos não apenas petistas, segundo a própria gestora, foi o início das Jornadas de Junho de 2013³⁵:

“Teve um fator que foi fundamental (para adesão ao compromisso), porque criamos um grupo de trabalho para poder elaborar a minuta desse compromisso [...] criou-se um grupo de trabalho com representantes de alguns estados em 2013. Tivemos uma reunião em abril, e criamos um grupo de trabalho e etc.. A primeira reunião nossa será em junho, ninguém foi na reunião em junho. Ninguém participou. Vieram as Jornadas de Junho que pipocou para todos os lados, todo mundo estava na mira, não tinha partido nas manifestações, não era voltada só para o Governo Federal, para governo do estado, governo municipal, todo mundo ficou na mira das Jornadas de Junho. E aí eu só dei uma ligada e disse ‘e aí vocês ainda vão querer (referindo ao Compromisso Nacional pela Participação)’? E todos apareceram, até gente que não ia participar apareceu. [...] E vários estados aderiram porque eles tinham que dar uma resposta às ruas [...]” (Ex-Coordenadora Geral de Participação Social da SGPR, governo Dilma Rousseff).

Os protestos no Brasil em junho de 2013 ou as Jornadas de Junho foram um

35 As Jornadas de Junho, como ficaram conhecidas, foram um intenso período de protestos e manifestações em larga escala em diversas capitais e cidades do Brasil em 2013. A onda de protestos teve início em São Paulo, após uma intensa repressão da polícia durante um ato do Movimento Passe Livre que deixou manifestantes e jornalistas feridos. A internet teve um importante papel na difusão e organização dessas ações. (FERREIRA, 2015).

conjunto de manifestações populares espalhadas por todo o Brasil. O motivo inicial das manifestações era contestar os aumentos nas tarifas de transporte público, sobretudo nas principais capitais do país; depois as manifestações se desdobraram em vários outros temas – combate à corrupção, contra a Copa a Mundo dentre outros – e o tema da ampliação da democracia era recorrente em todos os protestos.

Segundo a teoria de múltiplos fluxos de Kingdon (2003), crises, mudanças no “humor nacional” podem abrir uma “janela de oportunidades” para que determinados temas entrem na agenda governamental. E foi exatamente isso que aconteceu com o Compromisso Nacional pela Participação. A adesão entre os entes federados não surgiu como um processo apenas de negociação entre as partes, mas foi fortemente influenciada por fatores externos. A participação, ainda que fosse um problema presente e conhecido dos governos subnacionais, não era prioridade para os mesmos. O modelo de Kingdon explica que quando o fluxo de problemas (participação social) se une ao fluxo de soluções (em nosso caso, a solução já formulada era o próprio Compromisso Nacional) e ao fluxo político (início das Jornadas de Junho), se abre uma janela de oportunidades para efetivar mudanças no cenário político.

Figura 10 – Organograma: Janela de Oportunidade e o Compromisso Nacional pela Participação



Fonte: Elaborada pela autora, 2016.

Com a queda do decreto 8.243 não foi possível dar continuidade ao Compromisso Nacional pela Participação, mas seu processo de adesão mostra que o principal fator para a articulação entre estados e municípios foi político. Em vista de uma intensa cobrança da sociedade em busca de mais participação, os governos tentaram dar uma resposta aderindo ao Sistema. Assim como a prática do OP havia passado a ser bandeira eleitoral de vários partidos no passado, o Compromisso tendeu a ir nesse mesmo caminho.

A consequência da promulgação do decreto foi sua não aprovação no Congresso Nacional e, conseqüentemente, a queda do Compromisso Nacional pela Participação. A massiva movimentação conservadora no Congresso evidenciou que a tentativa de transformação da participação em um método de governo permanece distante dos centros de decisões políticas do Brasil. Partidos como PSDB, DEM, PSB, PHS, dentre outros que aderiram ao Compromisso Nacional, votaram pela queda do decreto, demonstrando que a adesão não era de cunho ideológico ou por reconhecimento às práticas democráticas, mas que estava centrada em um interesse político momentâneo.

Segundo Passos (2014), da totalidade de partidos representado na Câmara Federal (22), apenas três defenderam o decreto: PT, PCdoB e PSOL; todos os demais partidos rejeitaram a proposta por questões ideológicas e, ainda segundo a autora, principalmente por razões eleitorais. Claramente, havia uma forte oposição a qualquer avanço ou inovação participativa. Seguem alguns trechos, reproduzidos pela autora, dos pronunciamentos de alguns deputados quanto ao decreto 8.243:

O mais polêmico deles é o PDL (Projeto de Decreto Legislativo) 1.491/2014, de autoria dos deputados Mendonça Filho (DEM-PE) e Ronaldo Caiado (DEM-GO), que acusa o decreto de “implodir o regime de democracia representativa, na medida em que tende a transformar esta Casa em um autêntico elefante branco”. (PASSOS, 2014, p. 17).

A presidente da República, na verdade, está criando seu próprio Estado, suas próprias regras, suas classes de cidadãos, incorporando, assim, a figura de Luís XIV, quando disse: “L’Etat c’est moi”. (PASSOS, 2014, p. 17)

Ainda analisando sob a perspectiva do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003), o autor argumenta que, mesmo que se abra uma janela de oportunidades, ela não permanece aberta indefinidamente e há um tempo correto em que os fluxos convergem. Esse argumento também se confirma na análise do SNPS e conseqüentemente do Compromisso Nacional. Ambos os atores responsáveis pelo sistema alegaram que uma das falhas de implementação do Sistema foi o tempo incorreto de sua tentativa de implementação. A ex-coordenadora da Participação Social da SGPR alegou que toda a estrutura do SNPS já estava pronta havia algum tempo, mas, por medo da repercussão dentro do próprio governo e das demais esferas decisórias, foi protelado o lançamento do decreto. O ex-diretor do Departamento de Participação Social também aponta como um dos prováveis impasses do decreto a demora em se divulgar o SNPS:

“A principal dificuldade encontrada foi certo retardo no lançamento do decreto que provocou sua contaminação pelo ambiente de campanha eleitoral que já se iniciava provocando forte reação dos setores conservadores da sociedade e do Parlamento o que motivou a anulação do mesmo através de decreto legislativo na Câmara dos Deputados.” (Ex-Diretor de Participação Social do Governo Dilma

Rousseff).

“O governo errou, nós erramos, porque o governo teve medo, eu não tenho menor receio de falar isso, dentro da nossa Secretaria Geral teve gente que achou que não era o momento, a gente estava em 2012 com a política montada, se o governo não tivesse tido medo de implementar [...] vamos discutir mais, e deu no que deu. Dentro do Governo Federal, havia ministros que “sentou em cima” e ele falou que a gente estava tentando instalar o soviets supremo [...] foi aí que a gente perdeu, porque demorou-se tanto a caminhar com as coisas, que quando a Dilma despertou que isso poderia ser um instrumental, aí a direita já estava preparando a reação [...]” (Ex- Coordenadora Geral de Participação Social da SGPR, governo Dilma Rousseff).

O argumento de que o tempo de lançamento do decreto cooperou para a sua queda, também foi apontado pela Deputada Luiza Erundina (PSB/SP):

O Governo assumiu a iniciativa de apresentar o decreto, regulamentando a Constituição naquilo que diz respeito à participação popular, mas o fez em um momento inadequado, equivocado, em um ano eleitoral, às vésperas de uma eleição, o que termina suscitando interpretações inadequadas, indevidas, a respeito da sua iniciativa e da sua decisão. (PASSOS, 2014, p.18).

Ainda que um retardo no lançamento do decreto tenha fechado uma possível janela de oportunidade para a universalização da participação social no Brasil, a onda conservadora contrária ao projeto evidenciou também uma ruptura com os avanços participativos alcançados até a época, num prenúncio da crise política que se instauraria no Brasil, logo depois. A rejeição ao aprofundamento da participação não se deu exclusivamente no Congresso Nacional, como também teve ampla adesão midiática, colocando em cheque a real percepção da sociedade quanto aos mecanismos de participação. A queda do Sistema Nacional e, junto com ele, o Compromisso Nacional, além da não permanência do SISPARCI, no Rio Grande do Sul anunciam a real barreira política contra o fortalecimento da participação social no Brasil. Nas palavras de um dos atores entrevistados, “a participação no Brasil regrediu, regrediu muito após a queda do decreto³⁶”. (Ex- Coordenadora Geral de Participação Social da SGPR, governo Dilma Rousseff).

Ainda que as experiências sistêmicas brasileiras tenham sido curtas, elas deixaram importantes apontamentos sobre a participação social no Brasil. As experiências de Canoas e do Rio Grande do Sul atestam que é possível fomentar ferramentas de articulação entre diferentes instituições participativas e promover maior interlocução com

36 Ainda durante o ano de 2014, os deputados federais Chico Alencar (PSOL/RJ) , Ivan Valente (PSOL/SP) e Jean Wyllys (PSOL/RJ) propuseram o Projeto de Lei 8.048/2014 instituindo a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. Atualmente, o PL encontra-se aguardando designação de relator na Comissão de Finanças e Tributação. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=643979>. Acesso: 6 Ago. 2016.

a gestão pública. No caso do Rio Grande do Sul, ainda é trabalhoso entender a relação do governo estadual com os municípios do estado, pois as informações sobre o Gabinete dos Prefeitos e o CDES não são suficientes para análises mais profundas ou verificação de sua efetividade.

De forma geral, quando se trata da temática de participação, o que se percebe é que ainda que o pacto federativo brasileiro balize as relações, os interesses políticos e, principalmente, os relacionados à definição orçamentária ainda são preponderantes. O SPPC de Canoas incita análises mais profundas, principalmente com relação ao contexto associativo do município, que é uma possível variável garantidora do sucesso de sua implementação e da continuidade ou não do sistema após as eleições municipais de 2016.

No caso do SNPS, a maior evidência gerada pela tentativa de implementação foi, justamente, expor uma ainda grande barreira ao aprofundamento da participação. Ainda que a construção do sistema tenha sido longa e tentasse corresponder à crescente expansão da participação no Brasil, tal processo aparece longe dos centros políticos e ainda provoca extrema estranheza entre diversos atores. Devido a sua não implementação, não há possibilidade de se estudar a possível efetividade do sistema e de seus articuladores. A conclusão é que o processo de construção do SNPS e do Compromisso Nacional e toda a comoção em torno do decreto 8.243 indicam o quão nebuloso ainda está o caminho para a participação no país. Nas considerações finais desse trabalho faremos um balanço final das experiências analisadas e do que os padrões sistêmicos instaurados dizem sobre a participação social no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

OS PADRÕES DOS SISTEMAS: O QUE ELES DIZEM DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

As iniciativas sistêmicas de participação possuem (ou possuíam) o intuito de consolidar uma série de iniciativas que fizeram do Brasil um país de alta propensão participativa, mas que começou a dar sinais de possíveis limites. Os sistemas seriam uma das alternativas para impedir a sobreposição de decisões, a desarticulação entre as próprias instituições participativas e delas com os demais órgãos de governo, além de tentar promover maior impacto das decisões participativas no próprio sistema político.

A teoria dos sistemas deliberativos (HENDRIKS, 2006; MANSBRIDGE ET AL, 2012; PARKINSON, 2006; BOHMAN, 2012) advoga um maior realismo para a deliberação e defende a análise da deliberação mediante o entrecruzamento de discursos e arenas, a fim de capturar as interconexões e finalidades da própria deliberação. Se a concepção de deliberação defendida por Rousseau centrava-se apenas na deliberação como decisão, o conceito de sistemas deliberativos absorve uma concepção contra-hegemônica, em que o conceito de deliberação é tido como um processo de discussão e avaliação, e aspira também a uma visão mais realista, incluindo outros padrões discursivos, como as conversações cotidianas, relações de barganha e a abdicação da busca por um consenso racionalmente motivado.

A teoria de sistemas deliberativos, formulada inicialmente por Mansbridge (1999) propõe, portanto, que a deliberação não seja analisada mediante um processo espaço-temporalmente restrito, mas deve atravessar diferentes arenas e momentos discursivos.

Ainda que as análises sobre sistemas deliberativos se tenham focado nos mais diferentes objetos analíticos e perspectivas, vê-se que o Brasil construiu algumas iniciativas institucionais de sistemas de participação, partindo do princípio da articulação e do entrecruzamento de arenas decisórias. A partir de mecanismos articuladores, os sistemas objetivaram conectar diferentes instituições participativas e não participativas, dentro do próprio governo e aprofundar a participação social como peça fundamental na gestão pública. O objetivo do trabalho foi, portanto, promover um balanço, ainda não totalmente realizado, das experiências sistêmicas de participação no Brasil, acreditando que essas experiências contribuem para o campo da inovação institucional, levando em conta os desenhos e mecanismos propostos, e também mostram os indícios dos limites da estrutura participativa brasileira.

Desde 1988, o Brasil expandiu fortemente suas experiências participativas, instituindo modelos novos e consolidando outros já existentes. Tanto no nível local quanto no nacional, o país construiu um relevante arcabouço participativo que, apesar de sua significância, começou a dar sinais de alguns importantes limites. Vemos, por exemplo, limites em estruturas participativas isoladas; como no caso do Orçamento Participativo, que começa a ter seus casos pulverizados ao longo do território nacional e uma paulatina diminuição dos recursos destinados às decisões provenientes desse tipo de orçamentação. Além disso, é possível perceber certa heterogeneidade quanto à implementação dos conselhos municipais, que, em muitos casos não cumprem a sua função de controle social e cuja existência apenas referenda o repasse de recursos de algumas políticas públicas.

Em nível federal, ainda que a participação social se tenha expandido fortemente, principalmente após 2003, com a eleição do presidente Lula, ainda apresenta alguns desafios, principalmente com a difícil expansão da participação para outras áreas, para além das políticas sociais.

A expressiva ampliação das instituições participativas, principalmente os conselhos, surge acompanhada pela implementação de modelos sistêmicos de políticas públicas. O SUS e o SUAS foram os principais responsáveis pela instalação de vários conselhos municipais e estaduais no país. A maioria dos capítulos da Constituição Federal de 1988 que tratam da descentralização de responsabilidades relativa às políticas sociais também induz a ampliação da participação. As experiências sistêmicas de participação não surgem, portanto, com a implementação dos sistemas exclusivamente participativos, mas já se estruturavam mediante o modelo federativo de políticas públicas. A interconexão entre as diferentes arenas participativas focadas na implementação padronizada das políticas públicas serviu de molde para as posteriores experiências de sistemas participativos no país.

Os sistemas federativos surgiram com o intuito de promover a coordenação e a cooperação entre as unidades subnacionais do Brasil e no plano teórico têm-se mostrado como peças fundamentais no entendimento do federalismo brasileiro. De fato, poucas vezes se articularam as temáticas do federalismo com a da participação social, mas a construção dos sistemas federativos, tendo com base instituições participativas, uniu essas duas temáticas e modelou a própria criação do SNPS. Alguns estudos, como os de Cunha e Rezende (2013), Faria e Cunha (2014) e Faria et al (2012), já se debruçam na análise desses sistemas, utilizando a teoria dos sistemas deliberativos e a interconexão entre arenas participativas, como o conselho nacional e as conferências.

As experiências federativas de sistemas mostram que ainda que haja um padrão quanto ao desenho dos sistemas, há importantes variáveis que influenciam a efetivação dos mesmos. Há um número expressivo de sistemas federativos, mas nem todos possuem o mesmo nível de concretização. Ainda existem diversos impasses relacionados tanto à dinâmica federativa do Brasil, quanto à própria participação. Os sistemas federativos corroboram a ideia de que a formulação de uma análise sistêmica implica diversos desafios, principalmente no que tange as relações intergovernamentais e o processo de construção de bases de adesão e cooperação entre as partes. Quando se trata dos casos do SNPS e do SISPARCI, essas relações se evidenciam e sua análise coloca em cheque o padrão federativo brasileiro e o valor atribuído à participação entre os diferentes projetos políticos existentes.

A luta para que as políticas sociais se consolidem como políticas de estado e deem à luz a sólidos sistemas gestores, como o SUS e o SUAS, datam de muitos anos e sinalizam necessidades proeminentes da população. No caso da participação, a estrutura participativa no Brasil, ainda que robusta (levando em consideração os diferentes desenhos existentes e número expressivo deles), ainda é recente, enfrenta forte resistência quanto ao seu modelo e não é de domínio geral da população brasileira.

A implementação dos sistemas participativos no Brasil tanto marcou o exponencial crescimento da participação social no país quanto evidenciou seus limites. A análise dos processos de estabelecimento do SNPS, do SISPARCI e do SPPC mostra algumas importantes evidências no cenário da participação no Brasil. Esses sistemas participativos analisados mostraram possíveis caminhos para a construção de conectores e novos canais participativos. Nesse sentido, o sistema de Canoas ganha destaque ao constituir um leque de instituições participativas ainda não usuais, como Prefeitura nas Ruas e Bairro Melhor. A experiência de Canoas comprova ainda a tendência às práticas participativas mais profícuas em cidades de médio porte.

No entanto, ainda que os desenhos de todas as experiências sistêmicas deixem claro quais são os mecanismos articuladores criados para promover a interação entre os diferentes fluxos decisórios, são necessárias análises mais profundas do o processo de articulação gerado pelos sistemas participativos. Assim como a teoria de sistemas deliberativos defende, existem outros tipos de conectores para além dos institucionais, e eles podem ajudar a promover a relação entre as arenas decisórias, os espaços não deliberativos e até mesmo entre as manifestações de cidadãos que estão fora desses espaços.

Os sistemas participativos brasileiros são recentes e tiveram períodos de duração curtos, o que impossibilita uma análise mais minuciosa dos seus resultados, mas a própria não implementação total do SNPS e a não continuidade do SISPARCI já demonstram como a participação ainda não se firmou como uma ferramenta importante para a gestão pública e para o Estado brasileiro. A maior evidência gerada pelos sistemas participativos estudados centra-se, justamente, na necessidade de aperfeiçoamento da participação social no Brasil.

Todos os atores entrevistados nesta pesquisa afirmaram que a construção de sistemas participativos é a possível solução para os limites da participação no Brasil, mas dada as experiências recentes dos sistemas, percebe-se que a participação social e seu aprofundamento estão distantes de se tornar um método de governo, que é a orientação do SNPS.

Todas as experiências sistêmicas no Brasil foram de iniciativa do partido dos Trabalhadores. O SISPARCI do Rio Grande do Sul não permaneceu após a não reeleição do governador Tarso Genro. O SPPC de Canoas continua vigente; no entanto, o prefeito Jairo Jorge não pode reeleger-se, e a permanência do sistema é tão incerta quanto a eleição do novo prefeito.

As experiências estão, portanto, estritamente ligadas a governos petistas, e os governos não petistas que assumiram o compromisso nacional pela participação foram motivados em sua maioria pelas demandas advindas das Jornadas de Junho. A tentativa de implementação do SNPS revelou a fragilidade da participação social, tanto no interior do governo federal (ainda que se tenha expandido exponencialmente) quanto no Congresso Nacional, e o conservadorismo ainda vigente com relação às instituições participativas. A experiência do Rio Grande do Sul permitiu inferir que, mesmo tendo gerado premiados resultados, está ainda restrita a iniciativas do PT e não se tornou uma política de estado no Rio Grande do Sul, ainda que o estado tenha longa tradição participativa. A experiência de Canoas é única e extremamente inovadora, ao propor novos mecanismos de participação ainda não explorados e ao ser a precursora das iniciativas sistêmicas no Brasil. Contou com a questão da escala ao seu favor, por ser um município de médio porte, mas ainda é incerta sua permanência.

No caso do SISPARCI, o Diretor do Departamento de Participação Popular e Cidadã da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do estado do Rio Grande do Sul defendeu que “ os avanços estão mais à mão em alguns municípios, talvez em um ou outro estado [...]. Vejo a possibilidade, neste momento, de avançar com experiências participativas em municípios porque as decisões de implantar políticas estão

na mão do gestor”. O que confirma a hipótese de que as principais experiências de aprofundamento da participação social tendem a acontecer em escalas municipais.

Este trabalho abre espaço para várias perguntas e pesquisas futuras na área de participação social: entender qual foi o real impacto da queda do decreto 8.243/2014 no aperfeiçoamento da participação social; como a participação social pode responder às novas demandas da sociedade civil; avaliar se há e como se estruturam as novas relações entre participação e representação; investigar se há e como se têm estruturado a deslegitimação das formas institucionalizadas de participação; e, por fim, quais são as futuras alternativas para a participação social diante do cenário conservador em que o Brasil está inserido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. **Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil**. Boulder: Westview, 2000.

ABERS, Rebecca. **Do Clientelismo à Cooperação: governos locais, políticas participativas**. *Cadernos Ippur* (1998): 47.

ABRUCIO, Fernando. Luíz. **A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba: [s.n], 2005, n. 24, p. 41-67.

ABRUCIO, Fernando. Luíz. **Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil**. In. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Org Sonia Fleury. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 508p.

ABRUCIO, Fernando Luiz, Cibele Franzese, and Hironobu Sano. **Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios**. *República, Democracia e Desenvolvimento* (2013) p.129.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC**. *o Estado numa era de reformas: os anos FHC - Parte 2* (2002).

ABRUCIO, Fernando, Cibele Franzese, and Hironobu Sano. **Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios**. *IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estado, instituições e democracia: república. Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea 1* (2010).

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira, and Uriella Coelho Ribeiro. **O Decreto sobre a participação social no governo federal e a "polêmica bendita"**. [S.l.:s.n], 2014

ALLEGRETTI, Giovanni, and Massimo Allulli. **Os Orçamentos Participativos em Itália: Uma 'ponte' para a construção do Novo Município**. *Revista Crítica de Ciências Sociais 77* 2007, p.101-130

ALLEGRETTI, Giovanni. **L'insegnamento di Porto Alegre: autoprogettualità come paradigma urbano**. Alinea, 2003.

ALMEIDA, Débora. Rezende de. e Cunha, Eleonora. Schettini. Martins. **ONDE ESTÁ A SOCIEDADE NA "SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA"? Articulação deliberativa e accountability nas instituições participativas**. IX Encontro Anual Associação Brasileira em Ciência Política, Brasília: [s.n], 2014.

ALMEIDA, Débora. Rezende de. **Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil**. In: Leonardo Avritzer. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, v. 3, p. 129-174.

ALMEIDA, Debora Rezende de. **John Parkinson e Jane Mansbridge (eds.): Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale**. *Revista Brasileira de Ciência Política 11*, 2013, 243-255.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses, evidências**. BIB, Rio de Janeiro:[s.n], 2001, n. 51, p. 13-34.

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Re-centralizing the federation?**. *Revista de Sociologia e Política*, 2005, p.29-40.
- ARATO, Andrew e COHEN, Jean. **Sociedade civil e teoria social**. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 147-182.
- ARRECTHE, Marta. Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 52 (2), (2009).
- ARRECTHE, Marta. **Recentralizando a federação?** *Revista de Sociologia e Política*, 2005, n. 24, p. 29-40.
- ARRETCHE, Marta. **A centralização no Estado Federativo Brasileiro**. Tese (Livredocência)– Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, 2007
- ARRETCHE, Marta. **A centralização no Estado Federativo Brasileiro**. Tese (Livredocência)– Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, 2007.
- ARRETCHE, Marta. **Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia**. *Ciência e Saúde Coletiva*, 2003, v. 8, n. 2, p. 331-345.
- ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais. Educação e Sociedade** [online]. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000003&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: set. 2002.
- ARRETCHE, Marta. **Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995**. [S.l.]: *Dados* 52.2 , 2009, p.377-423.
- AVRITZER, Leonardo. **Balanco final sobre a participação em 2015 e sugestões sobre a participação em 2016**. Relatório PNUP BRA/12/018-“Desenvolvimento de Metodologia de Articulação e Gestão de Políticas Públicas para Promoção da Democracia Participativa”
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação**. *Dados* vol. 50, nº3. Rio de Janeiro, 2007.
- AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. **Local participation in brazil: connecting state and civil society actors**. No prelo. 2012.
- AVRITZER, Leonardo. **Experiência Democrática, Sistema Político e Participação Popular**. 1. ed. 2013. 128p .
- AVRITZER, Leonardo. **New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics**. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 30, n.3, p. 623-637. 2006
- AVRITZER, Leonardo. **Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. In: Leonardo Avritzer; Zander Navarro. (Org.); *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- AVRITZER, Leonardo. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore, Johns Hopkins University Press. 2009

AVRITZER, Leonardo. **Democratic Innovation and Social Participation in Brazil.**

Journal of Democracy, v. 9, p. 153-170, 2013.

AVRITZER, Leonardo; MENDONÇA, Ricardo. Fabrino. **Reflections on how to empirically ground the deliberative systems theory.** Critical Policy Studies, v. 10, p. 10, 2016.

AVRITZER, Leonardo; RAMOS, Alfredo. **Democracia, Escala y Participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas.** Revista Internacional de Sociología, v. 75, p. 5, 2015.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis. Henrique. Leite de. (Org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades.** Brasília: Ipea, 2013.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria Democrática e deliberação política.** Revista Lua Nova. São Paulo 49 (2000): 26.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Democracia, Participação e Instituições Híbridas.** Teoria e Sociedade nº especial, Março 2005: 16-42 (2001).

BAIOCCHI, Gianpaolo. **Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre.** Stanford: Stanford University Press, 2005.

BOHMAN, James. **Public Deliberation.** Cambridge: MIT Press, 1996.

BOHMAN, James. **Representation in the deliberative system.** Deliberative Systems: Deliberative democracy at the large scale ,2002, p.72-94.

BOSCHI, Renato. **A arte da associação.** Rio de Janeiro: Vértice, 1987.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Compromisso Nacional pela Participação Social, Secretaria Geral da Presidência.** Disponível em: <http://www.participa.br/participacaosocial/construcao-da-politica-e-do-compromisso-nacional-para-a-participacao-social/compromisso-nacional-pela-participacao-social/compromisso-nacional-pela-participacao-social>. Acesso em: 5 de Janeiro de 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº. 8.243/2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e dá outras providências. (2014)

BRASIL. Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura e cria o Sistema Nacional de Cultura. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 de Dezembro de 2010.

BRASIL. Lei 11631/07 | lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a mobilização nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização. SINAMOB. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 de Dezembro de 2007.

BRASIL. Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006. Regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 de Março de 2006.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília 18 de Setembro de 2006.

BRASIL. Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, 12 de Novembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de Junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, edição extra, 26 de Junho de 2014.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2 de Setembro de 1981.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 20 de Setembro de 1990.

BRASIL. Decreto nº 7.358, de 17 de novembro de 2010. Institui o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário - SCJS, cria sua Comissão Gestora Nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 18 de Novembro de 2010.

BRASIL. Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação - SNV; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 7 de Janeiro de 2011.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**, 21 de Julho de 2010.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, 7 de Julho de 2011.

BRUGUÉ, Quim. (2009). **Una administración que habla es una administración que piensa: de La gestión pública a la administración deliberativa. Participación ciudadana...para una administración deliberativa**. Dirección General de Participación Ciudadana, Departamento de Presidencia, Gobierno de Aragón: Zaragoza, 55-71. Recuperado em 10 junho, 2012, dearagonparticipa.aragon.es/images/stories/Jornadas/presentacion_libro/libro_participacion_ciudadana.pdf.

CARNEIRO, Ricardo. **Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs: relatório consolidado**. [S.l:s.n], 2012.

- CASTRO, Jorge Abrahão de, et al. **Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010.** [S.l:s.n], 2012.
- COCCO, Giuseppe. **Gabinete Digital: análise de uma experiência.** Porto Alegre: Companhia Riograndense de Artes Gráfica (CORAG), 2013.
- COHEN, Joshua.; Rogers, Joel. (orgs.). **Associations and democracy.** London: Verso, 1995.
- CUNHA, Eleonora Schittini Martins. Belo Horizonte. **Efetividade Deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006).**" Doctoral diss.(political science), Universidade Federal de Minas Gerais 236 (2009).
- CUNHA, Eleonora. Schittini Martins; REZENDE, Débora Almeida. **Sistema deliberativo e a legitimidade da representação em conselhos de política.** Trabalho preparado para apresentação no VII Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP).Bogotá, 25 a 27 de setembro de 2013.
- CUNHA, Eleonora Schettinni Martins. **A dinâmica federativa na participação social no Brasil: conselhos e conferências de assistência social.** Projeto de Tese apresentado ao Departamento de Ciência Política da FAFICH/UFMG, Belo Horizonte, 2016.
- CUNHA, Eleonora Schettinni Martins. **Aprofundando a Democracia: o potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos.** 2004. 194 f. Dissertação (Dissertação em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.
- CUNHA, Eleonora Schettinni Martins. **Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de Assistência Social.** In: Leonardo Avritzer. (Org.). A dinâmica da participação local no Brasil. 1ed.São Paulo: Cortez, v. 1, p. 93-128, 2010
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação.** Conferência Nacional de Educação (Conae), 2010.
- DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa.** *Política & Sociedade* 3.5: 139-164. 2004
- DAHL, Robert Alan. **Análise política moderna.** Ed. Universidade de Brasília, 1988.
- ELSTER, Jon. **Foundations of Social Choice Theory.** Cambridge University Press, 1998.
- ELSTUB, Stephen; MCLAVERTY, Peter. **Ten Issues for a Deliberative System.** In: APSA 2013 Annual Meeting Paper. 2013.
- FARIA, Claudia Feres. e CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Formação de Agenda na Política de Assistência Social: O Papel das Conferências Como um Sistema Integrado de Participação e Deliberação.** *Revista Democracia e Participação da Secretaria Geral da Presidência da República*, v. 1 n. 1, 2014.
- FARIA, Claudia Feres, Viviane Petinelli Silva, and Isabella Lourenço Lins. **Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?** *Revista Brasileira de Ciência Política* 7 (2012): 249-284.

FARIA, Cláudia Feres. **Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, 2013.

FARIA, Cláudia Feres. **O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul.** (2005) Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política (Tese de Doutorado).

FARIA, Claudia. Feres. **O que há de radical na teoria democrática contemporânea a análise do debate entre ativistas e deliberativos.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.25, n.73, (2010): 101-11.

FARIA, Claudia Feres. **Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa.** *Lua Nova*. n.87, (2012): 63-81.

FERREIRA, Maria Alice. **#BHNASRUAS: Uma análise do confronto político contemporâneo a partir de páginas do facebook.** Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política, 2005.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas.** 2010. Diss. Tese (Doutorado)–Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. Disponível em:< <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8219/72060100752.pdf>, 2014.

FREY, Klaus. 2000. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. Disponível em:< <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>> . Acesso em: 20.set.2013.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e lutas pela moradia.** [S.l]: Edições Loyola.1991.

GOODIN, Robert E. **Innovating democracy: democratic theory and practice after the deliberative turn.** OUP Oxford, 2008.

GOODIN, Robert E. **Sequencing deliberative moments.** *Acta Política* 40.2 (2005): 182-196.

GOVERNO FEDERAL. **Plano de Ação pelo Compromisso Nacional da Participação.** 2014.

GOVERNO FEDERAL. **Plano de Ação do Compromisso Nacional pela Participação Social,** Guia Técnico Orientador. 2014.

GOVERNO FEDERAL. **Conferências Nacionais.** Brasília. Disponível em: <www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>. Acesso: 21 Jan. 2016.

GOVERNO FEDERAL. **Controle Social – Conselhos municipais e controle social.** Brasília. Disponível em: <www.portaltransparencia.gov.br/controlesocial/conselhosmunicipaisecontrolesocial.asp> Acesso em: 19 jan. 2016.

GRYNPAN, Mário. **A Teoria das Elites e sua Genealogia Consagrada.** Rio de Janeiro: BIB, 1996, n° 41 p. 35-83.

- GRYNSZPAN, Mario. **A teoria das elites e sua genealogia consagrada.** *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* 41 (1996): 35-83
- GUISSO, Fernando Henrique. **Democracia e Educação: Conselhos Municipais como espaços de aprendizagem.** *Revista Debates* 6.2 (2012): 129.
- HABERMAS, Jurgen. **The theory of communicative action: reason and rationalization of society.** Boston: Beacon Press, v.1. 1984.
- HELD, David. **Democracy and the global order.** 1995.
- HENDRIKS, Carolyn. M. **Integrated deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy.** *Political Studies*, v.54, n.3, (2006): 486-508.
- ISAAC, TM Thomas, Richard W. Franke, and T. M. T. Issac. **Local democracy and development: the Kerala people's campaign for decentralized planning.** *Rowman & Littlefield Publishers Inc.*(2000).
- JACOBI, Pedro Roberto. **Ação coletiva na GSP: do populismo aos dias de hoje recuperando as lutas populares urbanas por uma cidadania plena.** Rio de Janeiro: FGV, 1986.
- KING, Preston. **Federation and representation.** Comparative Federalism and Federation. Harvester Wheatsheaf. London, 1993.
- KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies.** *Longman Pub Group*, 2003.
- LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six democracies.** New Haven: Yale University Press, 1999.
- MALDOS, Pedro. PONTUAL, Pedro. **Uma agenda para a construção do Sistema Nacional de Participação Social.** Relatório do I Seminário Nacional de Participação Social. Brasília, 2012.
- MANIN, Bernad. **On legitimacy and political deliberation.** *Political Theory* , 15(3), (1986): 338-369.
- MANSBRIDGE, Jane. **Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale.** Cambridge: CUP, 1999, p.1-26.
- MANSBRIDGE, Jane, et al. **A systemic approach to deliberative democracy.** *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale* (2012): 1-26.
- MANSBRIDGE, Jane. **"Deliberative and non-deliberative negotiations."** (2009).
- MANSBRIDGE, Jane. **"Everyday talk in the deliberative system."** (1999).
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino. **Teoria Crítica e democracia deliberativa: diálogos instáveis.** *Opinião Pública* 19.1 (2013): 49-64.
- MOUFFE, Chantal. **Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism.** *Political Science Series*, v.72, (2000): 1-17.

- MULLER, Pierre. & SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.
- NAVARRO, Zander. **O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico**. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003, p.89-128.
- NYLEN, Willian. **Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- PARKINSON, John. 2006. **Deliberating in the real world: problems of legitimacy in deliberative democracy**. Oxford/ New York: OUP.
- PASSOS, Najla. **A Casa da Democracia contra a Democracia**. In Palhares, Joaquim Ernesto. Participação Social e Democracia, Fundação Perseu Abramo; São Paulo: 2014.
- PATEMAN, Carole; MURRAY, Matthew C. (2012). **Basic income worldwide horizons of reform**. Houndmills, Basingstoke New York, New York: Palgrave Macmillan.
- PIERSON, Paul. **Fragmented Welfare States: federal institutions and development of social policy**. In Governance, v.8, n.4, out.1995
- PIOVESAN, Célio. **Sistema de Participação Popular Cidadã – Canoas**. Ciclo de Debates: Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil. Curitiba, 2014. Disponível em <http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/wpcontent/uploads/Acervo/Publicacoes_Imap/Livros/Estado_Planejamento_E_Administracao_Publica_no_Brasil/sistema%20de%20participacao%20popular%20cidadã%20-%20canoas.pdf> acesso em Abril de 2016.
- PIRES, Roberto Rocha C.; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais**. Ipea, (2012).
- PIRES, Roberto Rocha C. **Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil**. *Dados 5* (2009): 734-69.
- PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. (2011).
- PIRES, Valdemir. **Limites e Potencialidades do Orçamento Participativo**. Revista ABOP (Associação Brasileira de Orçamento Público), vol. 43, nº43, 2002.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. **Plano Plurianual Participativo 2014-2017**. Canoas, Rio Grande do Sul, 2013.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. **Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas**. Conferência Internacional Portugal Participa. Lisboa, Portugal – Abril, 2016.
- PRESSMAN, Jeffrey e WILDAVSKY, Aaron. (1973), **Implementation**. Berkeley, University of California Press.
- PRODEP, 2013. **A dinâmica da participação local no Brasil**. Relatório de pesquisa. FAPEMIG/PRONEX
- REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. **Modernização mercado e Democracia em Sociedades Complexas**. Tese (Doutorado). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (1997).

- RIBEIRO, Uriella. Coelho.; Farias, Cláudia. Feres. **Entre o Legal e o Real**. In: L. Avritzer. (Org.). *A Dinâmica da Participação Local no Brasil*. 2011.
- RIO GRANDE DO SUL. 2011. **Plano Plurianual Participativo**.
- RIO GRANDE DO SUL. 2012. **Sistema Estadual de Participação: Construção e Desafios**. Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. **Decreto Estadual 49.765/2012**. Instiui o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã.
- SABEL, C., A. Fung, and B. Karkkainen. "**After backyard environmentalism**." *Boston Review* (2000).
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive**. *Politics & society* 26.4 (1998): 461-510.
- SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning. 2010
- SILVA, Eduardo Moreira da. **Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte**. *Opinião Pública*, 22.1 (2016), p.167.
- SINTOMER, Yves. **Le pouvoir au peuple: jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative**. Découverte, 2007.
- SOARES, Marcia M. **Formas de estado: federalismo**. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2012. (Manuscrito).
- SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes, Maria Gezica Valadares, and Mariza Rezende Afonso. **Lutas urbanas em Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Vozes, 1984.
- SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. *Revista Sociologia e Política* [online], n.24, 2005.
- SOUZA, Celina. **Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização**. *São Paulo em perspectiva* 10.3 (1996): 103-112.
- SOUZA, Luciana Andressa Martins de. **Do local para o nacional: o Orçamento Participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT)**. *Revista de Estudos Interdisciplinares* 17.1 (2015)
- SPADA, Paolo. **The Adoption and Abandonment of Democratic Innovations: Investigating the Rise and Decline of Participatory Budgeting in Brazil**. (2014)
- STEPAN, Alfred. **Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos**. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.
- VAZ, Alexander Cambraia N.; PIRES, Roberto . **Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos**

- municípios brasileiros.** In: Leonardo Avritzer. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. 1ed.São Paulo: Cortez, 2010, v. 1.
- WAMPLER, Brian. and AVRITZER, Leonardo. **“Participatory publics: Civil society and new institutions in democratic Brazil”**. *Comparative Politics*, vol. 36, nº3, 2004.
- WAMPLER, Brian. and AVRITZER, Leonardo. **“The spread of Participatory Democracy in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government**. *Journal of Latin American Urban Studies*, vol. 7, 2006
- WAMPLER, Brian. **Orçamento Participativo: uma explicação para amplas variações nos resultados.** In: Leonardo Avritzer; Zander Navarro (Org.); *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez. 2003
- WAMPLER, Brian. **Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability.** University Park: Pennsylvania State Press, 2007.
- WAMPLER, Brian., and Avritzer, Leonardo. **"The Expansion of participatory budgeting in Brazil."** (2008)
- WAMPLER, Brian. **"A difusão do Orçamento Participativo brasileiro:" boas práticas" devem ser promovidas?."** *Opinião pública* 14.1 (2008): p. 65-95.
- WAMPLER, Brian. **"Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados."** *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez (2003): p. 61-86.
- WAMPLER, Brian. **Activating Democracy in Brazil: Popular Participation, Social Justice, and Interlocking Institutions.** University of Notre Dame Press, 2015.
- WARREN, Mark. E. 2007. **“Institutionalizing deliberative democracy”**. In: ROSENBERG, S. W. (Ed.) *Deliberation, Participation and Democracy: can the people govern?* Basingstoke/ New York: Palgrave Macmillan, p. 272-88.
- WATTS, Ronald. **Models of federal power sharing.** *International Social Science Journal*, Ottawa, 53(167), 23-32, 2001.
- WEBER, Max, **A política como vocação.** In: GERTH, H, H & MILS, Wright (org). *Ensaios de Sociologia*. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Ed. Zahar Editores,1963, p. 97-153.
- YOUNG, Iris. Marion. 2001. **Activists challenge deliberative democracy.** *Political Theory*, v.29, n.5, pp.670-90.

ANEXO

LISTA DE ENTREVISTADOS

Pedro Pontual: Ex-Diretor do Departamento de Participação Social, Secretaria-Geral da Presidência, Governo Dilma Rousseff. (Entrevista realizada no dia 19 de julho de 2016).

Lígia Maria Alves Pereira: Atual chefe de gabinete da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG/MG); ex-coordenadora-geral de Participação Social da Secretaria-Geral da Presidência, Governo Dilma Rousseff. (Entrevista realizada no dia 13 de julho de 2016).

Célio Paulo Piovesan: Secretário Adjunto das Relações Institucionais da Prefeitura Municipal de Canoas; Coordenador do Sistema de Participação Popular Cidadã do município de Canoas, Secretário Executivo da Rede Brasileira de Cidades do OP. (Entrevista realizada no dia 6 de julho de 2016).

Davi Luiz Schmidt: Diretor do Departamento de Participação Popular e Cidadã da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do estado do Rio Grande do Sul (SEPLAG/RS). (Entrevista realizada no dia 12 de julho de 2016).