O direito a participação no Governo Lula

José Antônio Moroni[1]

1. Introdução

Homens e mulheres sempre lutaram para participar da esfera pública.. Assim, além da igualdade e da liberdade, a demanda por participar, sempre esteve presente nas lutas sociais nos diferentes períodos da historia e de diversas formas. Por isso que, participar significa incidir politicamente nas questões que dizem respeito a vida concreta das pessoas, mas também, nos processos de tomada de decisão do Estado e governos, que por sua vez, afeta sempre de uma forma ou outra a vida concreta das pessoas.

Ao longo dos tempos, as "diferenças" entre as pessoas e grupos sempre foram a origem das "desigualdades", por isso, quase sempre, achamos que as duas coisas são a mesma coisa. As estruturas de dominação e manutenção de privilégios de uma classe ou de um grupo sobre outros (*status)* que é a desigualdade, tem como base as diferenças de etnia/raça, local de nascimento ou de moradia, sexo, orientação sexual, nacionalidade, etc originaram formas muito diferenciadas de participação e em muitas casos, de negação do próprio direito a participar.

Por isso que própria idéia de participação de todos e de todas como elemento fundamental e constituinte do espaço público foi abandonada em razão de seu potencial desestabilizador das estruturas de dominação. A democracia, passa a ser entendida apenas como um método, ou seja, um procedimento de escolha dos/as representantes por meio de eleições. Dentro dessa concepção, os regimes políticos democráticos são aqueles que seguem os procedimentos eleitorais e garantem certas liberdades e igualdades formais, para que os/as "eleitores/as-clientes" possam escolher no mercado eleitoral a proposta mais adequada às suas preferências racionais.

Essa redução da democracia e da participação política a um procedimento formal atende aos interesses dos "donos do poder" que suprimem a voz dos (as) dominados (as), criando a ilusão de que todos (as) têm as mesmas oportunidades e de que as desigualdades entre as pessoas têm origem nas diferentes capacidades individuais ou depende de sorte. Os (as) mais bem-sucedidos (as) seriam os (as) mais capazes e talentosos (as).

Especialmente nos países da América Latina, essa concepção de democracia e participação política limitada, aliada a uma igualdade estabelecida apenas formalmente, esconde uma estrutura de dominação e opressão construída historicamente e perpetrada pelo próprio Estado, que nunca foi democrático ou realmente público, mas extremamente patrimonialista, patriarcal e, no caso brasileiro, escravocrata e burocrático.

---

[1] **José Antônio Moroni**, filósofo, é membro do colegiado de gestão do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), da executiva nacional da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), secretario nacional do FNPP (fórum nacional de participação popular) e mebro do CEBES.

2. Um pouco de historia da participação no Brasil

No Brasil, sempre ocorreram movimentos de resistência à dominação e à apropriação do espaço e dos bens públicos e do próprio Estado por interesses privados.

Recentemente, final da década de 70 e início dos anos 80, o movimento social[1] retomou, a questão da democratização do Estado, debatendo a seguinte questão: que mecanismos são necessários para democratizar o Estado e torná-lo realmente público? Na formulação desta questão estava embutida a avaliação de que a democracia representativa, via partidos e processo eleitoral, não é suficiente para responder às complexas necessidades da sociedade moderna e da multiplicidade dos sujeitos políticos. Era necessário criar outros mecanismos de participação, que permitissem à expressão política desta multiplicidade emergir na esfera pública e, ao mesmo tempo, influenciar as decisões políticas.

Isso significava criar estratégias e propostas para além da garantia e efetivação de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, permitindo e assegurando a participação popular efetiva nas políticas públicas e em todas as decisões de interesse público. Portanto tornar a participação também um direito humano fundamental, fundante e estruturante dos demais direitos.

No processo constituinte de 1986-88, essas concepções políticas foram detalhadas e aprofundadas. O movimento social levou para a Constituinte, além da luta pela democratização e publicização do Estado, a necessidade do controle social, incorporando cinco dimensões: (1) formulação, (2) deliberação, (3) monitoramento, (4) avaliação e (5) financiamento das políticas públicas (orçamento público). A Constituição de 1988 transformou essas questões em diretrizes de diversas políticas, especialmente as chamadas políticas sociais.

O inciso II do artigo 204 da Constituição Federal, que trata da política pública de assistência social, por exemplo, diz: *"participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis".* Este processo criou o que chamamos do "sistema descentralizado e participativo" das diferentes políticas publicas.

Foi por ocasião da regulamentação dessas diretrizes constitucionais que começaram a ser estruturados espaços públicos institucionais como os conselhos de políticas públicas e as conferências, mecanismos que concretizam os princípios constitucionais de democratização e de controle social. A exceção é a política de saúde, que incorporou a participação na sua formulação antes da Constituição de 1988.

Vale ressaltar que na política econômica não se criou nenhum mecanismo institucionalizado e público de participação, assim como não foi

[1] Apesar de existirem vários e diversos movimentos sociais, usaremos a expressão "movimento social" no singular, pois não falamos de um movimento específico, mas de um conjunto de ações da sociedade civil que se materializou na organização de um movimento social amplo, com características, filosofias e concepções comuns – que se denominou campo democrático e popular –, tendo como agenda política a construção do Estado Democrático e Social e o combate as todas as formas de deseiguladades.

criado nenhum mecanismo participativo em arenas de decisão que definem as diretrizes do modelo de desenvolvimento brasileiro.

A Constituição de 1988 apresentou grandes avanços em relação aos direitos sociais, apontando, claramente, para a construção de um Estado de Bem-Estar provedor da universalização dos direitos sociais[2]. Além disso, introduziu instrumentos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) – que foram regulamentados pelo Congresso Nacional de forma limitada– e abriu a possibilidade de se criarem mecanismos de democracia participativa (os conselhos de políticas públicas, por exemplo).

Entretanto, no que se refere à ordem econômica. ao sistema político (financiamento publico exclusivo de campanha, democratização dos partidos, processos eleitorais transparentes, mecanismos que viabilizem a participação da mulher na política, possibilidade de cassação de mandato pela população, etc.) e a democratização da informação e da comunicação, dimensões fundamentais para a construção de um Estado democrático, a Constituição de 1988 foi extremamente conservadora.

Existe uma contradição entre esse processo e o momento histórico vivido internacionalmente, marcado pela ampliação e pelo fortalecimento das políticas neoliberais. No Brasil, ao mesmo tempo em que se elaborava uma Constituição que apontava para a construção do Estado de Bem-Estar Social, politicamente entrávamos na era neoliberal com a eleição de Fernando Collor de Mello para a Presidência da República. Aqui é importante assinalar uma certa coincidência dos discursos em relação a descentralização e a participação. O movimento social falava em descentralização no sentido do poder de decisão estar mais perto da população e não concentrado em “Brasília”, isso é, no município e não mais na União. Falava em participação das organizações da sociedade civil na definição das políticas, de forma autônomo e independente. A concepção neo liberal entendia a descentralização como uma estratégia de enfraquecimento do Estado (desregulamentação) e a participação como meio de repassar para a sociedade atribuições do Estado, principalmente na área social.

As mais importantes forças sociais/políticas que atuaram na construção desse “modelo” de participação foram o chamado campo democrático e popular, cujo principal canal partidário era o Partido dos Trabalhadores (PT). Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente da República, em 2002, criou-se a expectativa de que o chamado sistema descentralizado e participativo fosse realmente efetivado. Esperava-se que os cidadãos e cidadãs do Brasil pudessem participar ativamente e cada vez mais das decisões públicas e que novos canais de participação fossem criados.

O presente artigo procura analisar como o governo Lula tratou a questão da participação, tendo como olhar especial a criação e a reformulação de

[2] - Estamos utilizando como conceituação de Estado de Bem-Estar a definição apresentada por Falcão (1991). Conforme esta autora, o Estado de Bem-Estar é o Estado constituído nos países de capitalismo avançado, possuindo como características: (a) direitos sociais como paradigma; (b) origem num pacto social e político entre Capital-Estado-Trabalho; (c) configuração como agente central na reprodução social; (d) gestor poderoso das políticas sociais, que são a expressão essencial do Estado.

conselhos de políticas públicas nacionais, a realização de conferências nacionais e o processo participativo de debate do Plano Plurianual (PPA 2004-2007), ocorrido em 2003. Neste sentido centramos a analise do sistema descentralizado e participativo, isso não quer dizer que não reconheçamos outras formas de participação e sua importância. Procuramos trazer algumas questões para os movimentos sociais e as organizações que se propõem a interferir de forma propositiva na deliberação das políticas públicas. Portanto construir a participação como um direito humano fundamental

3. Democracia participativa e o sistema descentralizado

Como ponto de partida, queremos fazer quatro afirmações: i) que a democracia participativa não se reduz ao sistema descentralizado e participativo; ii) que existem outras formas legitimas de participação, sejam institucionalizadas ou não (não se pode reduzir a participação ao sistema descentralizado e participativo); iii) que a concepção de um sistema descentralizado e participativo (conselhos e conferências com caráter deliberativo) escapa aos tradicionais mecanismos políticos de decisão e legitimação (democracia representativa ou direta); iv) Reconhecemos, apesar das criticas e do quadro atual do sistema, o não-esgotamento da estratégia construída pela sociedade civil do campo democrático e popular nas ultimas décadas.

As modalidades tradicionais do direito de participação política – como o direito de votar e ser votado, a filiação partidária, etc. – não são suficientes para a cidadania de hoje. Há necessidade de criar novas modalidades de participação política, isto é, novas formas de exercer o direito fundamental do ser humano de *"tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos*". (artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos Humanos).

A participação tem valor em si mesma, por isso não é instrumental de um projeto político. Podemos dizer que a participação tem duas dimensões fundamentais interligadas e que interagem permanentemente: a dimensão política e a pedagógica. Participação, antes de mais nada, é partilha de poder e reconhecimento do direito a interferir permanentemente nas decisões políticos (dimensão política). É também a maneira pela qual as aspirações e as necessidades dos diferentes segmentos da população podem ser expressadas no espaço público de forma democrática, estando associada ao modo como estes "grupos" se percebem como cidadãos e cidadãs. A participação é um processo educativo/pedagógico. Expressar desejos e necessidades, construir argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater e chegar ao consenso são atitudes que transformam todos (as) aqueles (as) que integram processos participativos. É uma verdadeira educação republicana para o exercício da cidadania, que amplia um espaço público real, em que a construção dialogada do interesse público passa a ser o objetivo de todos (as). Por isso que participar, também é, disputar sentidos e significados.

A interação de homens e mulheres nesse espaço público produz solidariedade e identidades comuns, agregando grupos sociais que passam a agir como sujeitos políticos coletivos, com perspectivas e construções próprias, reivindicando reconhecimento, direitos, redistribuição de riquezas e de poder perante as estruturas de interesses dominantes na sociedade e no Estado.

Na década de 80 os então denominados novos sujeitos políticos – movimento negro, de mulheres, socioambientalista, indígena, homossexual, de pessoas com deficiência, de crianças e adolescentes, sem terra, sem tetos, etc. –, até então sub-representados na política brasileira, juntamente com os movimentos e organizações tradicionais, se inter-relacionam para transformar demandas em direitos, construindo processos democráticos e um outro modelo de sociedade.

Foi esse amplo movimento social e popular que elaborou a estratégia de criação do sistema descentralizado e participativo (conselhos e conferências) como instrumento de democratização e publicização do Estado. Vale ressaltar aqui a importância que teve neste processo profissionais que atuavam no interior do Estado e que, em aliança com esse movimento, ajudaram na construção da estratégia política.

Partindo destas premissas que vamos situar e analisar o sistema descentralizado e participativo, pois entendemos que sua legitimidade esta no reconhecimento da democracia participativa como arranjo institucional que amplia a democracia política e o espaço público. Por sua vez, a legitimidade da democracia participativa fundamenta-se no reconhecimento do direito a participação, da diversidade dos sujeitos políticos coletivos e da importância da construção do espaço público de conflito/negociação. Por isso amplia os processos democráticos, não atuando em substituição ou oposição à democracia representativa.

O sistema descentralizado e participativo são espaços essencialmente políticos instituídos por representações governamentais e não-governamentais, responsáveis por elaborar, deliberar e fiscalizar a implementação de políticas publicas, estando presentes nos âmbitos municipal, estadual e nacional. Dessa forma, inauguram uma nova concepção de espaço público ou mesmo de democracia. Podemos afirmar, também, que a concepção do sistema descentralizado e participativo (especialmente os conselhos e conferências) criado na Constituição de 1988 está relacionada à questão da democratização e da publicização do Estado. Em outras palavras, é uma das possibilidades criadas para enfrentar a ausência de mecanismos eficazes de controle da população sobre os atos do Estado.

O sistema descentralizado e participativo foi concebido com as seguintes características:

Conselhos:

a) *órgão público e estatal;*
b) *com participação popular, por meio de representação institucional,*

c) *representantes da sociedade civil eleitos em fórum próprio e pela própria sociedade*
d) *com composição paritária entre governo e sociedade; (reconhecimento da multiplicidade dos sujeitos políticos)*
e) *criado por lei ou outro instrumento jurídico, portanto, espaço institucional;*
f) *com atribuições deliberativas e de controle social;*
g) *espaço publico da relação e da interlocução entre Estado e sociedade;*
h) *mecanismo de controle da sociedade sobre o Estado;*
i) *com atribuições de discutir a aplicação dos recursos, isto é, do orçamento público.*
j) *Liberdade de escolha da presidência do conselho pelo próprio conselho.*
k) *Presente nas três esferas de governo, funcionado em forma de sistema descentralizado*

Com base na concepção acima, podemos definir conselho de política pública como espaço fundamentalmente político, institucionalizado, funcionando de forma colegiada, autônomo, integrante do poder público, de caráter deliberativo, composto por membros do governo e da sociedade civil, com as finalidades de elaboração, deliberação e controle da execução das políticas públicas.

Na verdade, o conselho é um instrumento para a concretização do controle social – uma modalidade do direito à participação política que deve interferir efetivamente no processo decisório dos atos governamentais.

Numa leitura simplificada, podemos dizer que os conselhos deslocam o espaço de decisão do estatal-privado para o estatal-público, dando oportunidade à transformação dos sujeitos sociais em sujeito políticos, em que a governabilidade é democrática e compartilhada por todos/as.

Conferências

Conferências são espaços institucionais de deliberação das diretrizes gerais de uma determinada política pública. São espaços mais amplos que os conselhos envolvendo outros sujeitos políticos que não estejam necessariamente nos conselhos, por isso, tem também caráter de mobilização social. Governo e sociedade civil, de forma paritária, por meio de suas representações deliberam de forma pública e transparente. Estão inseridas no que chamamos de democracia participativa e do sistema descentralizado e participativo, construído a partir da Constituição de 1988 e que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos e dissensos, compartilhamento de poder e a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. São precedidas de conferencias municipais/regionais e estaduais e são organizadas pelos respectivos conselhos.

Sistema descentralizado e participativo

A criação do sistema descentralizado e participativo (conselhos e conferencias nas três esferas de governo e nas diferentes políticas publicas) foi – e ainda é – uma das fórmulas encontradas para que haja efetivo controle e exercício popular do poder, tendo como pressuposto a democracia participativa. Isso significa que é uma das formas de exercício do direito de participação política cujo pressuposto é a existência de outras modalidades de tal direito, como o direito de votar e ser votado, liberdade de organização, etc. Mas aqui vale a pergunta: por si só, este processo democratiza a definição das políticas públicas?

Democracia participativa

Podemos afirmar que o principal objetivo estratégico da democracia participativa é a universalização da cidadania, portanto, a construção de uma democracia cotidiana. A democracia não pode ser algo abstrato na vida das pessoas ou, de concreto, apresentar apenas as eleições. Deve proporcionar ao cidadão e à cidadã a participação plena nas questões que lhe dizem respeito, além de favorecer sua soberania, autodeterminação e autonomia.

A universalização da cidadania, do ponto de vista ético-político, pressupõe o combate a todas as formas de discriminação, a promoção da igualdade de condições e de oportunidades entre os/as diferentes que foram tornados/as desiguais. Universalizar significa estender a todos e a todas a cobertura de iguais direitos e, também, responsabilizá-los (as) pela efetivação de tais direitos. A universalização da cidadania, no caso brasileiro, não será alcançada sem a implementação de políticas reparadoras dos danos causados por séculos de exploração, desigualdades, preconceitos e discriminações.

A construção da democracia nos impõe vigilância permanente e constante no sentido de criar mecanismos institucionais de participação, com regras definidas e claras, que equacionem as pressões das maiorias sobre as minorias, ou das minorias ativistas contra as maiorias passivas. Neste sentido, esses espaços devem ter estratégias claras e eficazes com vistas a incorporar indivíduos ou grupos sociais alheios à participação – os chamados desiludidos da vida social.

Da mesma forma que uma sociedade democrática força o Estado a se democratizar, o inverso também tem de ser verdadeiro, pois a democracia exige uma postura democrática dos (as) cidadãos (ãs), seja nos espaços públicos ou nos privados.

Um ultimo registro, tradicionalmente no Brasil (infelizmente temos de reconhecer) a corrupção é uma forma de se fazer e se pensar a política. Em outras palavras, a corrupção é o modo como o Estado brasileiro opera e serve para que grupos se apropriem dos recursos públicos e do poder para defender interesses privados. Nesse sentido, a corrupção, não se caracteriza apenas por aspectos monetários/financeiros. Caracteriza-se, principalmente, pelo uso do

poder político em benefício de interesses privados e particulares (aqui incluído o desejo de se perpetuar no poder). O bem mais valioso roubado pela corrupção é o poder de decisão do povo. Portanto corrupção e participação são formas completamente diferentes de operar a política.

4. Alguns mitos relacionados a participação

A participação da sociedade civil nas instâncias de decisão é, na maioria das vezes, cercada de mitos criados pelos discursos governamentais e da sociedade civil. Vamos citar apenas quatro destes mitos que dificultam a participação:

1) A participação por si só muda a realidade. É um mito que despolitiza a participação, pois não percebe que tem sujeitos políticos que não querem que as coisas mudem, não percebe a correlação de forcas e consequentemente não percebe que tem outras formas e interesses, algumas legitimas outras nem tanto, que definem também as políticas. É a despolitização da participação.

2) A sociedade não está preparada para participar, como protagonista, das políticas públicas. Este mito é baseado no preconceito do saber, em que a burocracia e/ou o político detém o saber e a delegação para decidir. Tal mito justifica a tutela do Estado sobre a sociedade civil, o que leva, por exemplo, o Estado a não criar espaços institucionalizados de participação ou a indicar, escolher e determinar quem são os representantes da sociedade nos espaços criados, assim como não disponibilizar as informações (por que a “sociedade não vai entender”).

3) A sociedade não pode compartilhar da governabilidade, isto é, da construção das condições políticas para tomar e implementar decisões, porque o momento de participação da sociedade e dos (as) cidadãos (ãs) é o momento do voto. Esta concepção torna o Estado privado, por intermédio do partido que ganha a eleição. Durante o mandato, o partido decide o que fazer conforme os interesses partidários.

4) A sociedade é vista como elemento que dificulta a tomada de decisões, seja pela questão tempo (demora em decidir, obrigatoriedade de convocar reuniões, etc.), seja pela questão de posicionamento crítico diante das propostas ou da ausência delas por parte do Estado.

Esses mitos, na verdade, são verdadeiros disfarces ideológicos forjados por aqueles (as) que detêm o poder político no Brasil (seja este poder oriundo do poder econômico, da ocupação de um cargo burocrático ou de um cargo eletivo). Por isso, tais mitos devem ser desconstruídos com base em uma concepção ampliada de democracia e da politização da participacao.

5 – A participação em números

Não se tem levantamento atualizado e preciso do numero dos conselhos no Brasil, nem das organizações e pessoas envolvidas, muito menos, analises mais globais da efetividade destes instrumentos na construção de políticas publicas. O que seriam hoje as políticas publicas sociais no Brasil, com o desmonte do Estado em curso com as políticas neoliberais, sem a criação do sistema descentralizado e participativo? Ë uma bela pergunta a ser feita. A impossibilidade de responder a esta pergunta dificulta qualquer analise qualitativa que se queira fazer. Portanto só podemos e ainda de forma limitada nos ater aos números disponíveis, mesmo que insuficientes e desatualizados.

O quadro que apresentamos abaixo se refere aos conselhos municipais em 10 políticas sociais e foi elaborado a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE de 1999, portanto, praticamente com seis anos de defasagem. Nota-se que o quadro se refere aos conselhos criados, não entrando na analise do funcionamento e eficácia dos conselhos. Não apresentamos dados de conselhos estaduais por não encontra-los.

Conselhos Municipais existentes em 1999

Conselhos municipais existentes	Total de conselhos existentes	Tipos De conselho		
		Deliberativo	Apenas consultivo	Ignorado
Total	**23.987**	**18.198**	**5.634**	**155**
Educação	5.011	3.833	1.150	28
Saúde	5.426	4.434	968	24
Assistência social	5.037	3.886	1.116	35
Direitos das crianças e adolescentes	3.949	3.046	878	25
Emprego e Trabalho	1.670	1.200	459	11
Turismo	859	534	319	6
Habitação	440	298	133	9
Meio Ambiente	1.177	743	424	10
Transporte	229	126	98	5
Política Urbana	189	98	89	2

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros, 1999. Elaboração Luciana Jaccoud e Frederico Barbosa do IPEA

Quadro dos Conselhos Nacionais existentes em 2006

Agricultura e desenvolvimento Rural
1. Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA)
2. Conselho do Agronegócio (Consagro)
3. Conselho Assessor Nacional da Embrapa **
4. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF **
Trabalho
5. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat)
6. Conselho Nacional de Imigração
7. Conselho Curador do FGTS
8. Conselho Nacional de Aqüicultura e Pesca – CONAPE *
9. Conselho Nacional de Economia Solidária *
10. Conselho Nacional do Trabalho *
11. Conselho Nacional do Programa Primeiro Emprego *
Integração Regional
12. Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento da Amazônia
13. Conselho Nacional da Amazônia Legal (Conamaz)
14. Conselho de Administração da Suframa
15. Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional do Centro-Oeste
16. Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento do Nordeste
Ciência e Tecnologia
17. Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT)
18. Conselho Nacional de Desenvolvimento Cientifico e Tecnológico (CNPQ)
19. Conselho Deliberativo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
20. Conselho de Administração do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
21. Conselho Superior da Agência Espacial Brasileira
22. Conselho de Administração da Finep
23. Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGIbr *
24. Conselho Nacional de Informática e Automação
Sociais e de Defesa de Direitos
25. Conselho Nacional de Assistência Social
26. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
27. Conselho Nacional dos da Criança e do Adolescente (Conanda)
28. Conselho Nacional de Educação (CNE)
29. Conselho Federal do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos

30.	Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC)
31.	Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS)
32.	Conselhos de Recursos da Previdência Social (CRPS)
33.	Conselho Nacional de Saúde
34.	Conselho Consultivo da Anvisa
35.	Conselho dos Contribuintes
36.	Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA *
37.	Conselho Nacional de Juventude - CNJ *
38.	Conselho das Cidades *
39.	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR *
40.	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM **
41.	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso **
42.	Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD **
43.	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - CONADE. **
Cultura	
44.	Comissão Nacional de Incentivo à Cultura
45.	Conselho Nacional de Política Cultural
46.	Conselho Curador da Fundação Cultural Palmares
Políticas econômicas e de desenvolvimento	
47.	Conselho de Administração do BNDES
48.	Conselho Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial (Conmetro)
49.	Conselho de Orientação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (COFND)
50.	Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)
51.	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES *
52.	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI *
53.	Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual **
Segurança Publica e antidrogas	
54.	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
55.	Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp)
56.	Conselho Nacional Antidrogas
Meio ambiente	
57.	O Conselho Nacional de Política Energética
58.	Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)
59.	Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN)
60.	Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente
61.	Conselho Nacional de Recursos Hídrico **

Esporte
62. Conselho Nacional do Esporte *
Transparência e corrupção
63. Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção *
Turismo
64. Conselho Nacional do Turismo **

* Conselhos criados no Governo Lula
** Conselhos reformulados no Governo Lula

Identificamos **64** Conselhos Nacionais, destes **13** foram criados no Governo Lula, e **09** foram reestruturados neste mesmo período. Portanto **42** foram criados antes do Governo Lula.

Chamamos atenção que a distribuição por área foi uma escolha do autor, que levou em conta o órgão que o conselho é vinculado e as suas atribuições. Neste estudo às vezes ficou difícil de diferenciar as atribuições de um conselho do outro, ou ate aonde vai o poder de um e começa o poder de outro conselho, ou mesmo se tem algum poder, pois muitos tem competências e atribuições parecidas, difusas, concorrentes e sobrepostas, mostrando a ausência de uma política para esses espaços, que chamamos de arquitetura da participação.

Não apresentamos dados das conferencias realizadas ate o momento por impossibilidade de reunir informações. Vamos trabalhar as conferencias no capitulo a seguir e somente em relação ao governo Lula, período que foi possível reunir informações consistentes para analise.

6. O lugar da participação no governo Lula

Inicialmente um registro. Por mais que possamos fazer criticas a questão da participação no Governo Lula (e o texto abaixo é bastante critico) não podemos deixar de registrar o significativo avanço que tivemos neste período. No governo anterior os movimentos sociais e as organizações não governamentais que defendem direitos eram chamados de “neo bobos" (isso pelo próprio presidente Fernando Henrique Cardoso). Não é a toa que foi neste período que o chamado Terceiro Setor foi alçado a interlocutor político da sociedade civil organizada.

A eleição de um líder operário para a presidência da República, oriundo de uma classe social originariamente excluída de qualquer conceito de cidadania, tendo migrado de uma região miserável para a capital econômica brasileira, é um marco histórico em nosso país, que repercute internacionalmente. O marco não diz respeito somente ao fato do presidente ser operário, mas, muito mais, por ser oriundo do chamado "lumpen proletariado". Isto, por si só, explica as expectativas que se criaram nas forças que apostaram

em seu sucesso ou em seu fracasso, por razões políticas, ideológicas ou de preconceito.

Analisar um governo com este perfil, seja em que aspecto for, não é tarefa fácil, pois o governo Lula trouxe para o interior do Estado todas as contradições e conflitos presentes na sociedade brasileira. Em seu desenho político/institucional há, por exemplo, um ministério que cuida dos interesses do agronegócio e outro que promove a reforma agrária e a agricultura familiar; prevalece no ministério da Fazenda e no Banco Central uma política antidesenvolvimento, mas há no governo um ministério de "Desenvolvimento" ligado à produção e um banco, o BNDES, para financiar o desenvolvimento. No que diz respeito à participação popular, o governo Lula levou para seu interior setores que nunca tiveram qualquer compromisso com a participação ou que a viam unicamente como instrumento para chegar ao poder e não como força capaz de provocar transformações sociais, culturais e políticas. Talvez o que melhor caracterize o governo Lula sejam suas contradições – aqui lembradas como falta de um projeto de nação e não no sentido marxista do termo.

Um governo (aqui entendido como o conjunto de forças políticas que o apóia e/ou constitui) que não tem um projeto de nação, que não tem forcas ou não quer contrariar interesses e privilégios, que acredita ser possível diminuir as desigualdades sociais distribuindo o fruto do desenvolvimento (reedição do primeiro crescer para depois distribuir), por meio de políticas compensatórias e focalizadas, portanto, que não se propõe a redistribuir as riquezas já produzidas, opera politicamente como? Por intermédio dos tradicionais meios de fazer política no Brasil, que são o clientelismo, o fisiologismo e a apropriação privada da coisa pública, isto é, a negação mais completa de qualquer processo participativo. Mas ao mesmo tempo, como vamos ver no item 5.2, é um governo que abriu diferentes e diversos processos de interlocução.

O governo Lula foi eleito num movimento construído ao longo de décadas para mudar a forma de fazer e pensar a política no Brasil. Elementos essenciais dessa transformação seria a participação popular e o controle social. Portanto, participação e controle social como elementos propulsores e fundantes das transformações sociais, culturais, ambientais, econômicas e políticas.

Analisar o governo Lula, como mencionamos acima, é uma tarefa complexa, ainda mais quando esta avaliação é feita com a perspectiva da participação. Quando nos dispomos a analisar e avaliar um governo, independentemente de ser o governo Lula ou qualquer governo, apresenta-se diante de nós uma questão preliminar: para realizar qualquer processo de avaliação, é necessário ter uma referência. E qual é nossa referência se o governo foi eleito para provocar grandes transformações? Nossa referência não é o passado e, sim, o futuro. Por isso, nossa referência para a avaliação deve ser o que chamamos, de forma genérica, de projeto de sociedade. Apesar deste

projeto ser um projeto em construção, ele nos dá elementos para essa avaliação.

Pelo discurso e pelas experiências de algumas administrações populares havia "certeza" de que o PT (como força hegemônica na aliança que venceu as eleições) "usaria", no mínimo, a participação como elemento de pressão para as transformações. Algumas administrações municipais tiveram a participação como elemento central da estratégia política, priorizando a participação de setores populares na definição das políticas e dos orçamentos públicos.

Uma das primeiras ações do governo Lula foi repensar o desenho institucional ou a arquitetura da participação. Se nos basearmos no desenho inicial, podemos concluir duas coisas: (1) a participação era vista como estratégia de governabilidade; (2) os diferentes sujeitos políticos da participação eram reconhecidos com pesos diferenciados, com prioridade para os sujeitos políticos da relação capital–trabalho.

O governo e, principalmente, a esquerda (e aí não envolve somente o PT, mas os outros partidos, assim como boa parte da intelectualidade) ainda olham para a sociedade apenas do ponto de vista da relação capital–trabalho. Até agora, não houve rompimento radical com essa visão bipolar. Ao enxergarem a sociedade apenas do ponto de vista da relação capital–trabalho, reconhecem como atores políticos somente os (as) empresários (as) e os (as) trabalhadores (as), pois somente eles (as) atuam nessa relação. Aqui vale ressaltar que se trata dos (as) trabalhadores (as) sindicalizados (as), pois esse olhar sobre a sociedade não "enxerga" a imensa massa de homens e mulheres que estão na economia informal.

Conforme essa concepção, as organizações e movimentos sociais não são reconhecidos como sujeitos políticos, mas como atores sociais ou sujeitos sociais. Portanto, bons na mobilização e na capilaridade, mas não para participar dos processos de tomada de decisões políticas. Historicamente, quem trouxe para o debate político a questão da participação foi justamente esse campo de organizações e movimentos sociais. O movimento sindical nunca teve a participação como estratégia política, que dirá como elemento central na construção dos processos democráticos.

Outro complicador dessa concepção é procurar nas organizações e nos movimentos sociais a estrutura do movimento sindical – um movimento centralizado, hierarquizado e com rígida estrutura. Por sua vez, as organizações e movimentos sociais, pela própria natureza, não apresentam tal hierarquia e muito menos tal centralização. Organizam-se de forma mais descentralizada e mais horizontal, procurando se construir mais como sujeitos políticos coletivos e menos como estrutura. Portanto, não existe uma única voz a falar por esse conjunto, mas várias vozes e de lugares diferentes. É o que chamamos de multiplicidade de sujeitos políticos.

Acostumados a lidar com o movimento sindical e com a concepção de que a sociedade se organiza com base apenas nos interesses da relação capital–trabalho, o governo Lula não conseguia e não consegue dialogar com esse conjunto de organizações e movimentos, considerado "muito difuso" por não tem uma "central" nem um "presidente".

Essa concepção bipolar está presente no desenho institucional do governo, em que a interlocução com os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil é feita pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SGP). Por sua vez, cabe à secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) [3] a interlocução com o mundo empresarial e com os sindicatos. Por isso, o CDES é formado, na sua grande maioria e de forma hegemônica, por empresários e sindicalistas, além de alguns intelectuais, que são chamados de personalidades, e representantes de movimentos sociais e ONGs. Na concepção do governo, o CDES é o espaço de diálogo e de atuação essencialmente política ("colegiado de assessoramento direto e imediato do presidente da República"), em que se discutem as questões da macroeconomia e da agenda de desenvolvimento. Se nesse espaço estratégico, na definição do governo, não há equilíbrio mínimo entre os diferentes sujeitos políticos é porque estes mesmos sujeitos não são reconhecidos como tais.

É importante ressaltar que usamos o termo "interlocução" porque é dessa forma que esses espaços são vistos pelo governo Lula. Não são espaços de deliberação e controle social e, sim, de interlocução do governo com representantes da sociedade. E, na maioria das vezes, esta representação é pessoal e não institucional e o governo escolhendo com quem ele quer "interlocutar".

Há, no governo Lula, desrespeito total à autonomia da sociedade civil, pois na maioria dos novos espaços participativos criados e/ou reformulados quem determina a representação da sociedade é o Governo. As únicas exceções foram os Conselhos das Cidades e Gestor da Internet no Brasil. E isso em razão da pressão do movimento de reforma urbana e das organizações que lutam por uma governança democrática da internet no país. Sem falar da não possibilidade de escolha do/a presidente pelos próprios conselhos. Os/as presidentes são indicados pelo Governo.

Na verdade, ocorreu no governo Lula a multiplicação dos espaços de interlocução, sem que houvesse nenhuma política de fortalecimento do sistema descentralizado e participativo e muito menos de ampliação dos processos democráticos. A participação ficou reduzida à estratégia de governabilidade e ao faz-de-conta, sem ter-se configurado como elemento essencial nas transformações sociais, políticas, culturais, ambientais e econômicas.

Cabe ressaltar, contudo, que ocorreram algumas mudanças positivas no governo Lula no que diz respeito ao envolvimento dos agentes governamentais nos processos e espaços de participação, sobretudo os conselhos e as conferências. Houve mudança de postura do atual governo em relação aos governos anteriores. Nas conferências realizadas em governos anteriores, quem organizava e comandava todo o processo era a sociedade civil. O governo chegava, como se fosse um espectador, e ia embora. Agora, esses espaços têm registrado qualidade e participação governamental bem diferente do que estávamos acostumados. As conferências, por exemplo, viraram verdadeiros espaços de disputas políticas.

---

[3] Um quadro com detalhes sobre os conselhos criados no governo Lula é apresentado em outro item deste artigo.

6.1. Processo de participação no PPA

A constituição de 1988 criou o processo orçamentário, que compreende três peças: PPA (plano plurianual), LDO (lei de diretrizes orçamentárias) e LOA (lei orçamentária anual) elaborados pelo Executivo e aprovado pelo Congresso Nacional. O PPA é elaborado a cada quatro anos, a LDO e a LOA todos os anos. O PPA, é essencial no planejamento das políticas publicas, pois define em linhas gerais, as concepções, os programas, os objetivos e as metas para os próximos 4 anos. A LDO define os programas prioritários, as metas físicas e as linhas gerais de como devera ser elaborado o orçamento do próximo ano. A LOA é como e onde os recursos públicos serão aplicados, isso é, o orçamento publico.

Em 2003, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) e um conjunto de redes e fóruns que constituem a Inter-Redes[4] estabeleceram relação política com o governo federal para contribuir na dinâmica de participação da sociedade civil no debate sobre as orientações estratégicas para a construção do *Plano Plurianual 2004-2007: um Brasil para todos e todas.* Foram realizadas audiências publicas em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal.

Essa iniciativa do governo federal, capitaneada pela Secretaria-Geral da Presidência, revestiu-se de especial relevância, pois instalou a possibilidade de debate entre governo e redes, articulações e movimentos da sociedade civil sobre as diretrizes para um novo modelo de desenvolvimento brasileiro, socialmente justo e ambientalmente sustentável, que também possibilitasse aprofundar as estruturas democráticas de controle social sobre o processo orçamentário e sobre os recursos públicos.

A expectativa era que a parceria do momento inicial de debate se tornasse efetiva, com o acompanhamento do PPA, para dar continuidade à abertura desse espaço de participação cidadã e permitir que a sociedade civil organizada, desafiada no primeiro momento, pudesse participar do monitoramento da implementação do PPA e dos processos de revisão anual, assim como da elaboração de uma política de participação e de controle social do processo orçamentário federal.

Após os debates em todo o país e o envio do Projeto de Lei do PPA ao Legislativo, diversas organizações e redes acompanharam a tramitação do PPA no Congresso Nacional e constataram que o rico processo participativo de consulta não foi sequer tema de debate no conjunto do governo e muito menos no Congresso Nacional. O que monopolizou a atenção dos parlamentares e da mídia foi a insistência do governo e da base governista no Congresso em manter, a todo o custo, o compromisso de superávit primário de 4,25% do

---

[4] A *Inter-Redes: Direitos e Política* é um espaço de articulação de redes e fóruns de organizações da sociedade civil brasileira que atuam, de diversas formas e com diversos temas, para o fortalecimento da esfera pública, a promoção de direitos e a proposição de políticas.

Produto Interno Bruto (PIB) durante os quatro anos de vigência do PPA. Definição esta questionada em todo o processo de participação no PPA.

Além disso, nenhum dos acordos firmados com a Secretaria-Geral da Presidência durante o processo de consulta, ate momento, não foram cumpridos. São eles:

- Formação de grupo de trabalho paritário entre governo e sociedade civil para acompanhar o monitoramento do PPA 2004-2007;
- Construção, com a sociedade civil, dos mecanismos e da metodologia de participação nos processo orçamentários;
- Acesso às informações sobre a execução física e financeira do PPA, especificamente a disponibilidade on-line, para qualquer cidadão, dos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e do Sistema de Informações Gerais e de Planejamento (Sigplan);
- Elaboração de indicadores desagregados por gênero, raça, etnia, rural, urbano, etc., permitindo acompanhamento mais qualitativo do impacto real das políticas públicas por parte da sociedade civil.

Um estudo realizado pela Inter-Redes demonstrou que, do fruto da participação, o Plano Plurianual incorporou questões periféricas, que ajudavam a desenhar melhor os mega-objetivos das orientações estratégicas do governo para o PPA, mas nada que viesse a mudar a lógica das políticas – a principal demanda das organizações nas audiências estaduais.

Contudo, o mais grave foi a total falta de continuidade do processo. Havia um compromisso político de continuidade, inclusive corrigindo os erros do processo inicial (pouco tempo para os debates, objeto de discussão limitado, pouco espaço para a expressão da sociedade civil, processo centralizado no governo, etc.) para ampliar a participação e os temas tratados.

Assim, verificamos que esse processo foi um verdadeiro “espetáculo” da participação, em que as contribuições da sociedade civil não foram consideradas nem existiu qualquer estratégia de governo para criar e aprofundar, realmente, espaços institucionais de participação popular em áreas estratégicas para a efetivação de direitos no país, como o orçamento e o planejamento públicos e, principalmente, o “modelo de desenvolvimento”.

Atualmente, após muitas idas e vindas e longos períodos de total silencio, a Secretaria Geral voltou a procurar as organizações para retomar a discussão sobre os acordos não cumpridos desde 2003.

Uma grande contribuição deste processo foi o de chamar a atenção para uma peça essencial no planejamento das políticas publicas que é o PPA. Isso teve e ainda tem desdobramentos na elaboração dos PPAs estaduais e municipais. Ate o 2003 a grande maioria das organizações não sabia do que se tratava e eram elaborados por “escritórios de consultorias”. Este mérito o Governo Lula tem.

6.2. A participação no Governo Lula em números

Se olharmos unicamente numa perspectiva numérica e de quantidade vamos ver que no Governo Lula houve grande avanço na criação de espaços de participação (conselhos, conferencias, etc) e de interlocução.

Conselhos

No total foram criados 13 novos Conselhos Nacionais. Como demonstramos acima (item 3) esses conselhos foram criados com concepções diferentes da do movimento social que construiu a estratégia política de construção do sistema descentralizado e participativo nas diferentes políticas.

Alem de criar novos conselhos nacionais o governo Lula reformulou 09 conselhos nacionais adaptando as novas exigências legais e/ou políticas.

Conselhos Nacionais criados no Governo Lula

1) Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES
2) Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA
3) Conselho Nacional de Juventude - CNJ
4) Conselho das Cidades
5) Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção
6) Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR
7) Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGIbr
8) Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI
9) Conselho Nacional de Aqüicultura e Pesca – CONAPE
10) Conselho Nacional de Economia Solidária
11) Conselho Nacional do Trabalho
12) Conselho Nacional do Programa Primeiro Emprego
13) Conselho Nacional do Esporte

Conselhos Nacionais reformulados no Governo Lula

1) Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
2) Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM
3) Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual
4) Conselho Nacional do Turismo
5) Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF
6) Conselho Nacional de Recursos Hídrico
7) Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD
8) Conselho Assessor Nacional da Embrapa
9) Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - CONADE.

Conferencias

No total foram realizadas no Governo Lula **40** (já incluídas as que vão se realizar ate o final do mandato) Conferencias Nacionais **e 03** Conferencias Internacionais. Segundo dados oficiais do governo Federal, ao final do ciclo de conferencias nacionais 2003/2006 mais de dois milhões de brasileiros/as participaram das conferencias municipais, regionais, estaduais e nacional. Isso sem contar com os/as estudantes que participaram das conferencias infanto juvenis de meio ambiente.

Vale ressaltar que das 37 conferencias nacionais, 15 foram realizadas pela primeira vez e a de Direitos Humanos foi a primeira vez convocada pelo executivo.

Conferencias realizadas pela primeira vez: meio ambiente (versão adulta e infanto juvenil); aqüicultura e pesca; cidades; medicamentos e assistência farmacêutica; terra e água; arranjos produtivos locais; políticas para as mulheres; esporte; cultura; promoção da igualdade racial; povos indígenas; direitos da pessoa com deficiência; direitos da pessoa idosa; econômica solidária e educação profissional e tecnológica.

Conferencias Nacionais/Internacionais realizadas no Governo Lula

CONFERENCIA	PARTICIPANTES
2003	
4º Conferencia Nacional de Assistência Social	12.000 **
12º Conferencia Nacional de Saúde	104.000 *
1º Conferencia Nacional infanto juvenil do Meio Ambiente	6.000.000* (em 15.148 escolas de todo país)
1º Conferencia Nacional do Meio Ambiente	65.000 *
1º Conferencia Nacional de Aqüicultura e Pesca	16.000 *
5º conferencia Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	7.000 **
1º Conferencia Nacional das Cidades	300.000 *
8º Conferencia Nacional de Direitos Humanos ***	
1º Conferencia Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica	1.180 delegados/as nacionais
2004	
1º Conferencia da Terra e da Água: reforma agrária, democracia e desenvolvimento sustentável	8.000 *
1º Conferencia Brasileira sobre Arranjos Produtivos Locais	Não informado
3º Conferencia Nacional de Saúde Bucal	91.000 *
2º Conferencia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	15.000 *
1º Conferencia de Políticas para as Mulheres	121.000 *
9º Conferencia Nacional dos Direitos Humanos	6.580 *

1º Conferencia Nacional do Esporte	83.000 *
2º Conferencia Nacional de Segurança Alimentar	11.000 **
2005	
1º Conferencia Nacional de Cultura	80.000 *
5º Conferencia Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	10.300 **
2º Conferencia Nacional do Meio Ambiente	88.000 *
5º Conferencia Nacional de Assistência Social	400.000 *
2º Conferencia Nacional das Cidades	200.000 *
3º Conferencia Nacional de Saúde do Trabalhador	100.000 *
3º Conferencia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	2.000 delegados/as nacionais
2º Conferencia Nacional sobre Arranjos Produtivos Locais	Não informado
1º Conferencia Nacional de Promoção da Igualdade Racial	95.000 *
2006	
2º Conferencia Internacional da Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural	Não informado Presença: 96 paises
2º Conferencia Nacional de Aqüicultura e Pesca	27.000
8º Conferencia Internacional das Partes da Convenção sobre Biodiversidade Biológica (COP-8)	6.000 representando 180 paises
Conferencia Regional das Américas sobre o Plano de Ação contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intoleranças Correlatas (Durban +5),	Não informado
3º Conferencia Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	2.200 municípios realizaram conferencias municipais
4º Conferencia Nacional de Saúde Indígena	12.700 nas aldeias e 4.500 nos distritos sanitários indígenas
1º Conferencia Nacional dos Povos Indígenas	Não informado
2º Conferencia Nacional Infanto Juvenil do Meio Ambiente	Não informado
1º Conferencia Nacional dos Diretos da Pessoa com Deficiência	Não informado
10º Conferencia Nacional de Direitos Humanos ***	Não informado
2º Conferencia Nacional do Esporte	Não informado
1º Conferencia Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	Não informado
1º Conferencia Nacional de Economia Solidária	Não informado
1º Conferencia Nacional de Educação Profissional e Tecnológica	Não informado

* soma dos participantes das etapas municipais, estaduais e nacional.

** soma dos participantes das etapas estaduais e nacional

*** não foi convocada pelo Executivo e sim pelo Congresso Nacional e fórum de entidades não governamentais (FNEDH)

6. Desafios que devemos enfrentar

Como organizações da sociedade civil que defendemos a participação como um Direito Humano precisamos enfrentar alguns desafios:

1. **reconstruir a arquitetura da participação**, mas isso não significa repensar apenas o sistema descentralizado e participativo (os conselhos e as conferências). Precisamos repensar os processos democráticos, o desenho da democracia e a maneira de conjugar a democracia representativa, a democracia participativa e a democracia direta. Em fim uma verdade reforma do sistema político Brasileiro, portanto, do poder.

2. **resgatar o papel político dos conselhos**: Os conselhos ainda são mecanismos, não os únicos, de participação. Porém, não como se apresentam hoje, em sua maioria sem espaço para o debate político, a deliberação e o controle social, caracterizando-se como espaços formais ou de faz-de-conta de participação. Isso reflete a maneira como são escolhidos os/as representantes da sociedade civil, que não se vêem enquanto representação da sociedade civil, mas como representação de interesses da sua organização. Sem falar que em muitos casos os processos de eleição desta representação não fica em nada devendo aos métodos tão criticados na democracia representativa.

3. **resgatar o papel de mobilização social das conferencias**: as conferencias foram pensadas com um espaço ampliado dos conselhos, onde se envolveriam outros sujeitos políticos e de dialogo com a população que não participa em organizações e movimentos. Resgatar este papel das conferencias significa ter estratégias políticas de mobilização e comunicação com a população de modo geral.

4. **respeitar a multiplicidade dos sujeitos políticos:** estabelecer comunicação e relação política entre os diferentes espaços – conselhos e conferências –, que até agora têm permanecido estanques, verticais, fragmentados e sem ligação. Como a Conferência das Cidades, por exemplo, comunica-se com a questão da criança, com a questão de segurança, com a questão do meio ambiente? O desafio é o de como o reconhecimento da riqueza da multiplicidade dos sujeitos políticos e de suas “causas” não levem a fragmentação total da luta política.

5. **reconhecer outras formas de organização:** como, nesses processos, agregar outros sujeitos políticos, que possuem novas e criativas formas de organização, na maioria das vezes não-institucionalizadas. Olhar e enxergar estes novos atores, bem como articular esses processos participativos, são um grande desafio para as organizações e movimentos.

6. **recolocar a questão da Reforma do Estado:** precisamos definir melhor que Estado queremos, ao papel e como exercer controle público do Estado. Aqui é fundamental a luta pelo acesso universal as informações publicas. Não poderemos pensar nenhum tipo de controle social e de controle público do Estado se este Estado não for público. E isto envolve um projeto maior, que é a definição de projeto (s) de sociedade.

7. Considerações finais

O sistema descentralizado e participativo é um instituto político não tradicional de gestão de políticas públicas, voltado para a democratização do Estado e da sociedade, podendo impulsionar mudanças culturais, econômicas e políticas que nos aproximam mais da utópica radicalidade democrática. Até agora temos como integrantes deste sistema os conselhos e as conferencias. O desafio é como incorporar outras formas de participação neste sistema, como por exemplo, as ouvidorias, consultas publicas e formas de organizações da sociedade civil não institucionalizadas.

Não consideramos os conselhos espaços únicos nem exclusivos, mas importantes e estratégicos para serem ocupados pela sociedade civil organizada e comprometida efetivamente com transformações políticas, econômicas e sociais. Os conselhos são mecanismos limitados para operar essas transformação. Porém, para a realidade brasileira, são mecanismos que podem provocar mudanças substantivas na relação Estado–sociedade. Estes mecanismos podem contribuir com a construção/consolidação de uma cultura política contra-hegemônica, por meio da prática da socialização da política e da distribuição do poder.

Não se deve desistir do processo de implementação desses mecanismos de participação democrática, apesar do pouco avanço em direção a transformar em poder de fato o poder legal que esses espaços participativos possuem.

E a pergunta que não temos como responder agora, é qual o impacto do Governo Lula neste processo todo. Isso é uma incógnita e com certeza “nada será como antes”.

Referências bibliográficas

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio e Janeiro: Paz e Terra, 1986.

FALCÃO, Maria do Carmo. A seguridade na travessia do Estado assistencial brasileiro in: SPOSATI, Aldaiza et al. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1991.

Moroni. Jose Antonio. Participamos e daí?, artigo para o Observatório da Cidadania. www.ibase.org.br

Moroni, Jose Antonio e Alexandre Ciconello, Participação, Avançamos?, Cadernos da ABONG, 2005

RAICHELIS, Raquel. *A construção da esfera pública no âmbito da política de assistência social.* Tese de doutorado. PUC/SP, 1997.

SOUZA FILHO, R. *Rumo à democracia participativa*. Dissertação de mestrado. ESS/UFRJ, Rio de Janeiro, mimeo, 1996.

Participação Social - Informativo Especial da Secretaria-Geral da Presidência da Republica, abril 2006

www.brasil.gov.br