

Escola Nacional de Administração Pública

Marcos Marcelo Brito de Mesquita

**AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS SOCIAIS NO
GOVERNO LULA – a emergência de uma nova gramática política?**

Brasília, novembro de 2011

**AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS SOCIAIS NO
GOVERNO LULA – a emergência de uma nova gramática política?**

Monografia do curso de Especialização em Gestão de Políticas de Proteção e
Desenvolvimento Social

Aluno: Marcos Marcelo Brito de Mesquita
Orientadora: Luciana Jaccoud

Brasília, novembro de 2011

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
CAPÍTULO 1 – CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – HISTÓRICO E CICLOS	6
CAPÍTULO 2 – MODELOS TEÓRICOS DA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE	12
<i>O discurso de Reforma do Estado</i>	13
<i>Teoria e celebração da Sociedade Civil</i>	16
<i>Por uma abordagem mais relacional das Conferências Nacionais</i>	20
CAPÍTULO 3 – AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO GOVERNO LULA	24
CAPÍTULO 4 - CONCLUSÃO	30
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33
ANEXOS.....	38

Agradecimentos.

Agradeço ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a oportunidade de realizar esta Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social.

Agradeço ao Rafael de Castro Neves Santos, da Diretoria de Formação Profissional da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, por estar sempre disponível para solucionar os problemas e demandas trazidas pelos alunos e diminuir, desta forma, as dificuldades de comunicação existentes. Também, na pessoa do Rafael, agradeço a todo o corpo técnico da ENAP pelo conforto da estrutura de ensino e pela qualidade presente a este processo de qualificação.

Agradeço à orientação da professora Luciana Jaccoud, suas críticas e observações. Também agradeço ao professor Bruno Moretti e sua leitura atenta para a banca de qualificação.

A Viviane.

**A nossa é uma época que nos desafia e exige
respostas políticas ousadas, gestos generosos
e reflexões teóricas inovadoras.**

*Marco Aurélio Nogueira
– Um Estado para a Sociedade Civil*

Introdução

Hoje, graças as transformações operadas na relação Estado e sociedade e ao advento e emergência de Conselhos e Conferências Nacionais de políticas sociais, não pode-se falar de gestão de políticas de proteção e desenvolvimento social sem pensar nos instrumentos de democracia participativa que foram, depois da Constituição de 1988, ganhando forma e peso na organização do Estado e na promoção da governabilidade. Ainda que menos presentes na literatura que trata sobre o tema, as Conferências Nacionais de Políticas Públicas estão intimamente relacionadas como outra das formas de democracia participativa que emergiram com o processo de redemocratização, os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, mas possuem características que as diferenciam destas últimas.

A respeito disto, interessa observar que durante o governo Lula, de 2003 a 2010, realizaram-se no Brasil mais de 60 Conferências Nacionais de Políticas Públicas, sobre os mais diversos campos, o que contrasta com o histórico das Conferências realizadas no Brasil até então. Estes números revelam apenas a tendência natural de crescimento da demanda por participação ou, para além disto, também expressam a institucionalização de um novo arranjo político democrático voltado para a governabilidade?

Existem características próprias às Conferências Nacionais de Políticas Públicas realizadas neste período, durante os dois mandatos do governo Lula? Efetivamente agregam novos atores ao processo de formulação de políticas públicas ou inovam a representação de velhos interesses? Chegando ao limite desta reflexão, as Conferências no governo Lula institucionalizam novos arranjos de negociação e de representação de interesses que diferem dos modelos clássicos que marcaram a história política brasileira, como, por exemplo, o patrimonialismo, o corporativismo e o burocratismo? E se possuem características distintas dos modelos clássicos de gramáticas políticas, agregando atores, instituindo canais próprios de representação de interesses, pode-se dizer que expressam uma nova forma de gramática política?

Orientamos a elaboração deste trabalho de conclusão do curso de Especialização em Gestão de Políticas de Proteção e Desenvolvimento Social por estas questões. Não pretendemos responder estas perguntas de maneira definitiva, nem pressupomos que reunimos aqui a vasta literatura nacional e internacional que trata sobre os temas pelos quais transita

(formas de democracia, relação Estado - sociedade civil, representação de interesses, análise de políticas públicas, etc.). Nossa maior intenção é incitar uma discussão sobre as Conferências Nacionais e discutir não só a importância isolada que estes novos espaços de discussão alcançaram no cenário político brasileiro, mas se durante o governo Lula revelam um novo panorama institucional na relação entre Estado e sociedade que permita identificar a emergência de uma nova gramática política, ou se revelam ao menos um arranjo político peculiar, dadas as novas características no processo de elaboração de políticas públicas, diferenciando-se de outros governos e outras práticas políticas na história brasileira.

Sobre a escolha deste objeto de pesquisa, as Conferências Nacionais, percebe-se o quanto estas legitimam-se como objeto de pesquisa para as disciplinas que lidam com a teoria ou com a gestão política, tais como, a sociologia, a ciência política ou a gestão de políticas públicas. A escolha deste objeto de pesquisa também justifica-se porque identificamos que o estudo das Conferências Nacionais contribui, por exemplo, para clarificar alguns aspectos da nova relação entre Estado e sociedade e traz elementos que elucidam diversos temas, entre eles: o curso (ou cursos) da cidadania no Brasil; as novas estruturas, atores e arenas legítimas que garantem sustentação política (governabilidade) ao complexo sistema democrático brasileiro; a capacidade de deliberação e implementação de decisões (governança); assim como, as novas formas de responsabilização das decisões do Estado (*accountability*).

O recorte temporal é o do governo Lula, que vai de 2003 a 2010. Dado o número de Conferências realizadas e a diversidade dos temas, deixamos claro que não pretendemos aqui analisar cada uma destas de forma exaustiva, mas reconhecer as características em comum e mais do que isto, analisar se guiam-se por um sentido que possa fazer delas um conjunto analítico. Ainda que tenham sido realizadas Conferências em áreas como de ciência e tecnologia, damos enfoque aqui às Conferências ligadas às políticas sociais. E para realizar esta análise foi feita uma revisão da literatura sobre os temas, assim como também foram pesquisados os relatórios finais de algumas das principais Conferências realizadas neste período, sempre no esforço de utilizar um referencial teórico que permitam compreender o fenômeno de maneira relacional ao momento político em análise.

Este trabalho está dividido da forma que segue. No primeiro capítulo, de maneira ainda que rudimentar, sem deter-se em nenhum campo específico de política pública, descreve-se o surgimento, define-se os seus ciclos históricos e identifica-se o modelo paradigmático das Conferências Nacionais no Brasil. O segundo capítulo traz distintos

referenciais teóricos que explicam e problematizam o momento de emergência das Conferências Nacionais no cenário político brasileiro e que ajudam a entender o papel que elas vêm a desempenhar no governo Lula. O terceiro capítulo descreve as características gerais das Conferências Nacionais realizadas durante o governo Lula e identifica alguns elementos centrais. O quarto capítulo apresenta nossa conclusão a respeito da proposta de análise proposta.

Capítulo 1 – Conferências Nacionais de Políticas Públicas – histórico e ciclos

Este primeiro capítulo tem como objetivo realizar uma apresentação geral sobre como surgiram as Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Brasil. Fazemos um recorte temporal analítico dividindo a história das Conferências em 3 ciclos, o primeiro ciclo é de 1941 até a realização da VIII Conferência Nacional de Saúde, o segundo vai de 1986 até 2002, último ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, e o terceiro ciclo é marcado pelo período dos dois mandatos do governo Lula.

As Conferências Nacionais de Políticas Públicas surgem normativamente no cenário político brasileiro com a Lei Federal nº 378, de 13 de janeiro de 1937 (BRASIL, 1937), sob o intuito de “... facilitar ao Governo Federal o conhecimento das atividades concernentes à saúde e à educação, realizadas em todo o país, e orientá-lo na execução dos serviços locais de educação e de saúde ...” (SAYD, VIEIRA JR., & VELANDIA, 1998, p. 168). Menos como canais de recepção de demandas, numa realidade política e social diferente da que surge na década de 80, pretendia-se com elas dar ao executivo federal um espaço de centralização e uniformização política, dada a dimensão do país e a diversidade de projetos e estruturas nos governos estaduais e municipais no que se refere à implementação de serviços de saúde e educação.

Dois anos depois da promulgação desta Lei, em 1941, ocorre a 1ª Conferência Nacional da Saúde, em pleno Estado Novo varguista, sendo a 2ª Conferência Nacional da Saúde realizada 9 anos depois, durante o governo de Gaspar Dutra. E ao longo de quarenta anos, realizam-se, ao todo, 7 Conferências Nacionais (POGREBINSCHI & SANTOS, 2010, p. 100), todas da Saúde. Estas Conferências, no entanto, não partilham uma identidade e nem seguem um modelo definido de organização. Percebe-se, também, que não têm periodicidade regular, sendo realizadas com os fins mais diversos e sob os mais distintos regimes (inclusive durante o Estado Novo, como ressaltamos, e durante a ditadura militar). Em comum, apenas a pertinência ao campo da Saúde e a importância que tinham enquanto evento nacional, dado a extensão territorial brasileira.

Como foi observado, a Saúde destaca-se não só por ser o campo no qual surge o modelo de Conferência Nacional, de forma regulamentada pelo Estado (1941), mas também

por ter realizado uma Conferência que tem servido de modelo paradigmático a ser seguido nos mais diversos campos de políticas públicas. A VIII Conferência Nacional de Saúde (VIII CNS), realizada entre os dias 17 a 21 de março de 1986, organizou-se sob os seguintes temas: saúde como direito; reformulação do Sistema Nacional de Saúde; e, Financiamento Setorial. Contudo, o que a tornou peculiar é que, convocada para fornecer subsídios à futura Assembléia Nacional Constituinte, num período de alteração da ordem política nacional, alcançou efetivamente esta perspectiva, devido à legitimidade dos atores envolvidos e à capacidade propositiva quanto ao rumo da política pública de Saúde.

As ideias apresentadas pela VIII CNS e que influenciaram a “Constituição cidadã” e, posteriormente, a regulamentação do Sistema Único de Saúde (SUS), não surgem, no entanto, ao acaso, nem foram resultado consensual de apenas 5 dias de palestras e plenárias. Estas ideias estavam já sob debate na sociedade, sendo importante frisar o papel dos profissionais de Saúde e de uma corrente de pesquisadores que dava fundamentação teórica a este redesenho da política pública da Saúde no Brasil, posteriormente reconhecido como movimento sanitaria. O movimento sanitaria é causa e efeito do momento de efervescência do campo de Saúde na década de 80, o que pode ser observado, por exemplo, pela criação de importantes órgãos aglutinadores de pesquisadores e profissionais, como o Centro Brasileiro de Estudos da Saúde (CEBES) e a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), ambos dotados de capacidade de difusão teórica e de politização do discurso científico. Assim como também deve-se levar em conta a atuação de outros órgãos que, ainda que subordinados ao Estado (mais particularmente ao Ministério da Saúde) produziam com certa autonomia projetos e reflexões sobre o campo da Saúde, como a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ).

Entre as ideias que marcam o movimento sanitaria, estavam presentes: a ampliação e a politização do conceito de saúde; a completa responsabilização do Estado pela universalização da oferta de serviços; a integração entre atenção primária e atenção especial; a descentralização e articulação das esferas de governo nas áreas de assistência e gestão; a institucionalização de espaços de controle e de participação da sociedade na condução da política pública de Saúde. A forma como o movimento sanitaria foi se mobilizando para participar da VIII CNS e a predominância deste projeto no relatório final não pode ser entendido como um resultado inesperado. A designação, pelo Ministério da Saúde, de Sergio Arouca para presidência da comissão organizadora da VIII CNS (BRASIL, 2009), intelectual marxista, um dos líderes do movimento, então presidente da FIOCRUZ, é neste sentido bastante elucidador a respeito da pretensão de utilização daquele espaço como canal de

consolidação e publicização de um projeto de reforma da Saúde com legitimidade social. Contudo, ainda que tenha firmado-se como modelo de Conferência participativa e democrática, é importante estar atento aos limites de participação e representatividade próprios à VIII CNS. Por exemplo, embora marcado pela presença de pesquisadores e de profissionais de saúde, a representação de usuários teria sido incipiente e teriam recusado-se a participar da VIII CNS os representantes do setor privado da saúde (COHN, 1989):

A 8ª conferência representou um divisor de águas. Ainda assim, não contou com a presença de provedores privados, que reagiram à sua abertura a outras forças sociais que se recusaram a participar. A representação de usuários era ainda pequena: centrais sindicais, associações de moradores. Até então, poucos eram os movimentos específicos da área da saúde existentes. Mas significou maior diversidade de atores e maior abrangência regional permitindo a emergência de muitas questões que até então estavam ausentes da agenda setorial (BRASIL, 2009: 49-50).

Naquele momento histórico, a capacidade de mobilização no campo da saúde era tão efervescente que, após a VIII CNS, no espaço de pouco mais de um ano, durante o governo Sarney, foram realizadas outras 5 Conferências Nacionais tratando de especificidades do campo da Saúde. Em outubro de 1986 foi realizada a I Conferência Nacional de Saúde Bucal e, em dezembro, foram realizadas a I Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador e a I Conferência Nacional de Recursos Humanos para a Saúde (que em 2006 foi re-intitulada de Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde), além da realização da I Conferência Nacional de Saúde Indígena. Ainda, em junho de 1987, ocorreu a I Conferência Nacional de Saúde Mental.

No período do governo Collor/Itamar estas mesmas Conferências citadas acima tem novas edições, somando-se a estas e de forma inovadora (enquanto campo independente da estrutura da Política de Saúde) a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1994.

Ao todo, de Sarney a Itamar, após a VIII CNS, foram realizadas ao todo então 15 Conferências Nacionais, predominantemente ligadas ao campo da saúde. Ainda marcado pelo paradigma da VIII CNS, durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso ocorrem ao todo outras 13 Conferências. No governo FHC, ganha destaque a realização das Conferências em novos campos, a realização de 3 Conferências Nacionais de Assistência Social, relacionadas ao projeto de implantação do Sistema Unido de Assistência Social, de 4 Conferências Nacionais de Direitos da Criança e do Adolescente e de uma bateria anual de Conferências em Direitos Humanos, 7 ao todo. Também ocorre, além de novas edições das

Conferências no campo da saúde, a I Conferência Nacional de Educação, cultura e desporto, ligada ao Ministério da Educação. A análise que fazemos é que, devido a avaliação de bom êxito sobre a sistemática da VIII CNS, a partir de então e de forma crescente, legitima-se para os mais diversos campos de políticas públicas a instituição de Conferências Nacionais como instâncias de democracia participativa e com o objetivo de intervir de modo mais direto no processo de elaboração de políticas públicas, mesmo que sob governos comprometidos com a reforma do Estado de caráter mais neoliberal.

De 1986 até 2002, portanto, somando os governos Sarney, Collor, Itamar e FCH, foram realizadas ao todo 36 Conferências Nacionais. As Conferências realizadas neste período contrastam com aquelas realizadas no primeiro ciclo (1941-1985)¹, pois são dotados de uma estrutura comum e de características gerais, tendo como modelo paradigmático a VIII CNS, as seguintes características comuns: a exigência de representação da sociedade civil (paritária com o Estado ou partilhada ainda com a representação de profissionais do setor); a realização de Conferências municipais, estaduais ou regionais, que antecedem e preparam o evento nacional; a formulação e votação de um Relatório Final, apresentado como produto mais substantivo do evento. Este Relatório Final seria composto de duas partes. A primeira parte seria um diagnóstico da situação em que se encontra o campo de política pública em análise. A segunda parte traria um conjunto de diretrizes de gestão e de rumos para o campo. A importância desta segunda parte do relatório final estaria no potencial de governança contido, dado que estas diretrizes seriam formadas a partir de “consenso” ou a partir do reconhecimento interpares dos diversos atores e da diversidade de interesses representados nas Conferências. A maior pretensão deste Relatório Final consiste em realizar o agendamento público de algumas das questões discutidas, posto o limite de normatividade das Conferências.

Este segundo ciclo também é marcado pelo fortalecimento dos pressupostos normativos das Conferências, sendo comum a aprovação de Lei federal que determina quem detêm a legitimidade ativa para convocá-las (sendo predominante a convocação através dos Ministérios ou dos Conselhos das áreas pertinentes), que estipula a periodicidade mínima para sua realização (comumente, de 2 a 4 anos) e que dá caráter documental aos Relatórios Finais. Como exemplo, no caso da Assistência Social, por exemplo, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) determina que compete ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)

¹ Para responder às nossas perguntas, não basta as Conferências terem características em comum, é preciso verificar se existe uma realidade política própria que permita se falar num novo arranjo político. Podem ser bem definidas analiticamente, mas não terem efetividade, serem um instrumento de adorno político. Questão às quais nos debruçaremos nos capítulos seguintes.

convocar a Conferência Nacional no mínimo a cada quatro anos ou, de forma extraordinária, quando aprovar, pela maioria de seus membros (BRASIL, 1993).

O terceiro ciclo analítico que propomos neste trabalho é constituído pelo governo Lula. Em 2002, Lula, candidato à presidência por 5 vezes consecutivas, ganha as eleições, à frente do Partido dos Trabalhadores - PT. Com o PT fortemente ligado aos movimentos sociais que deram ensejo ao alargamento da democracia representativa no Brasil e à criação de novas formas de participação social (com exemplos marcantes, por exemplo, de orçamento participativo nos governos locais) havia grande expectativa de como seria constituída esta correlação de forças a partir do momento em que assumisse o governo central. Os números, de certa forma, já revelam uma mudança quantitativa de como seriam tratados os movimentos sociais organizados e as novas arenas de democracia participativa. Enquanto que, somando o primeiro e o segundo ciclo de conferências até então no Brasil tinham sido realizadas, ao longo de 62 anos, 43 Conferências Nacionais, durante os 8 anos dos governos de Lula, foram realizadas 60 Conferências Nacionais, sobre os campos de políticas sociais mais diversos (ALMEIDA, 2010), tendo sido criado inclusive um órgão na Casa Civil, diretamente ligado à Presidência da República, responsável por acompanhar esta forma de mobilização e participação social.

Sobre a diversidade de campos de políticas públicas nos quais realizaram-se Conferências neste terceiro ciclo, já tinha sido observado no segundo ciclo que havia a possibilidade de incorporação do modelo da saúde para outras políticas. No entanto, é só efetivamente durante o governo Lula que a profusão é mais evidente. Foram realizadas Conferências sobre campos já fortemente institucionalizados, tais como: Educação, Assistência Social, Meio Ambiente, Esportes. Também realizaram-se Conferências Nacionais sobre temas mais específicos dentro de cada campo, como: Educação Básica, Educação Profissional e Tecnológica, Medicamentos e Assistência Farmacêutica. E outras foram realizadas tomando como foco temas transversais a diversos campos de políticas públicas, como aqueles que se referem a segmentos sociais: Criança e Adolescente, Idosos, Pessoa com Deficiência, Povos Indígenas, Igualdade Racial. Pode-se observar, inclusive, forte correlação entre algumas Conferências Nacionais e a sustentação de novas agendas para o Estado e mesmo a criação de novas estruturas burocráticas, ainda que incipientes, legitimadas umas pelas outras de maneira recíproca. Um fenômeno que precisa de melhor análise, mas que se deve observar, por exemplo em tais novos campos: Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Sustentável e Aqüicultura e Pesca.

O modelo paradigmático da estrutura da VIII CNS permanece no terceiro ciclo, mas será que o crescimento tão notável das Conferências quer dizer alguma coisa a mais ou é tão somente um crescimento natural da demanda na sociedade pela participação? Antes de analisar mais a fundo esta e outras questões relativas à natureza do papel das Conferências Nacionais no governo Lula, é importante realizar uma análise conceitual sobre a relação Estado-sociedade e sobre democracia participativa, que dominavam o cenário conceitual no período que vai de 1980 até hoje.

Capítulo 2 – Modelos teóricos da relação Estado-sociedade

Este capítulo tem como objetivo apresentar alguns recortes teóricos entre os que predominam na análise, a partir de 1980, sobre a participação da sociedade na política, sobre a relação Estado e sociedade e sobre formas de democracia. Permite-se, desta forma, compreender o cenário no qual se dá a redemocratização brasileira e no qual surgem novas formas de participação social, tais como os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências Nacionais.

O primeiro conjunto teórico traz à tona um importante debate que marcava a relação Estado e sociedade a partir da década de 80, no Brasil e no mundo, a reforma do Estado, seus aspectos gerais, suas contradições e sua relação “conflituosa” com formas democráticas mais participativas. O segundo recorte reúne pesquisadores e teses que identificam na relação entre Estado e sociedade o contraponto entre um ente marcado pelos interesses privatistas (e mercadológicos) e a sociedade civil, ente autônomo em busca de canais de afirmação do interesse coletivo “não colonizado”. O terceiro conjunto explicativo, ainda que não tão comum na literatura que lida sobre os temas aqui debatidos, foi selecionado por permitir sustentar uma análise mais relacional das Conferências Nacionais, permitindo compreendê-la não de maneira isolada, mas articulada ao momento histórico e à estrutura constituída visando maior governabilidade das políticas sociais no Brasil. Para este terceiro conjunto, realizamos uma apropriação da noção de campo simbólico de Pierre Bourdieu e da teoria das gramáticas políticas de Edgar Nunes.

Foram selecionamos aqui alguns autores importantes entre aqueles que representam formas de análise da relação Estado e sociedade, na passagem do século XX ao XXI. Contudo, nossa intenção aqui não é, novamente ressaltamos, realizar uma análise exaustiva da literatura sobre os temas. Também não é nossa intenção contrapor um conjunto de propostas a outro, mas identificar o que melhor podem contribuir para entender este fenômeno e o papel que as Conferências Nacionais assumiriam no período analisado.

O discurso de Reforma do Estado

De forma peculiar, as Conferências Nacionais surgiram legalmente no Brasil num momento de forte centralismo político e sob restrições democráticas impostas pela ditadura de Vargas. Contudo, após 1988, como dispusemos, assumem outro paradigma, intimamente relacionado com um modelo de “descentralização ampla” e democrática (SILVA & COSTA, 1995; GRAEF, 2010; IPEA, 1994) e fazem isto no momento em que é hegemônico o discurso de “crise” e de exigência de Reforma do Estado (MELO, 1999; BRESSER PEREIRA & SPINK, 1998).

Sobre a Reforma do Estado, ainda há muito a ser analisado. Por exemplo, é necessário perceber que, ainda que intimamente relacionados, a *New Right* britânica e a Reforma do Estado não são sinônimos e que, durante as duas últimas décadas do século XX, em todo o mundo, realizam-se reformas do Estado também em governos menos comprometidos com o projeto político da nova direita de Margareth Thatcher (FERLIER, et alli, 1999). A aguda percepção do Nogueira pode nos ajudar a decifrar esta aparente contradição:

Refletindo sua própria complexidade, a participação expandiu-se, no campo da gestão pública, tanto por pressão de grupos e de indivíduos quanto por iniciativa dos governos: tornou-se, ao mesmo tempo, uma demanda social e uma resposta governamental. (NOGUEIRA, 2011: 133).

De maneira geral, ainda que estando atento à alegoria de Sísifo que Ozslak (1999) usa para interpretar os esforços sucessivos de Reforma do Estado, pode-se dizer que a chamada “crise do Estado”, que surge a partir dos anos de 1980, enquanto crise mundial, possui peculiaridades em relação a tantas outras geradas internamente pelo próprio capitalismo (AFFONSO & SILVA, 1996). Um destas é a conclusão de que a deficiência do Estado em responder às demandas da sociedade não restringe-se a problemas orçamentários. A “crise”, de forma mais particular, enfatizaria os limites do papel do Estado na produção e distribuição de bens sociais (a legitimidade do *welfare state* europeu e do estado desenvolvimentista latinoamericano), a importância de elementos estruturais e institucionais relativos ao “desenho do Estado” (PRZEWORSKI, 1998) e os pressupostos de legitimidade e capacidade de execução de políticas públicas (HUNTINGTON, 1975) para um efetivo desenvolvimento nacional.

A reforma do Estado, ainda que possa se traduzir na coesa frase de Eli Diniz: “O enfrentamento da crise requer um Estado eficiente” (1997, p. 22), no entanto, tem várias facetas que buscam articular o âmbito econômico ao âmbito institucional, através, por

exemplo, das “distintas” reformas: administrativa, tributária, previdenciária e política (BRESSER PEREIRA, 1998). Particularmente, quanto à reforma administrativa do Estado, o seu principal objetivo passa a ser dotar os governos de condições institucionais para que tenham capacidade propositiva e executória, com mais focalização e menores gastos (DRAIBE, 1997). Além disto, do ponto de vista conceitual, podemos ressaltar que ela abrange, como grandes temas: a delimitação da área de atuação do Estado; a desregulamentação; a descentralização; a governança, entendida como aumento da capacidade de governo de tomar e implementar suas decisões (SOUZA, 2006); e, a governabilidade, entendida como aumento da democracia e da *accountability* (PACHECO, 1999).

No Brasil, não ocorre algo diferente do restante do mundo (ARRETCHE & RODRIGUEZ, 1999). Também aqui, ao longo da década de 80, instala-se uma crise de governabilidade, relacionada à ausência de crescimento econômico, agravada, no entanto, pela perda de legitimidade das instituições e pelas pressões a favor de maior participação da sociedade civil nas decisões públicas (AZEVEDO & ANDRADE, 1997). O fim da ditadura militar, a volta das eleições livres, a promulgação da Constituição de 1988, com seus avanços na área de direitos sociais (JACCOUD, 2009) e o novo pacto federativo (MELO, 1996) acabam por dialogar com outras medidas de solvência à crise do Estado brasileiro, adotadas nos anos posteriores.

E é neste ambiente, de “crise” e de redemocratização, que o Estado brasileiro realiza seu projeto de descentralização ampla e democrática (DINIZ, 1996). Consideramos que a percepção desta exigência “hegemônica” de reforma é muito relevante para compreender o surgimento do paradigma adotado pelas Conferências Nacionais a partir de 1988, que pode ser identificado, sob o viés da reforma, da seguinte forma: gerar *accountability* (BEHN, 1998; O’DONNELL, 1998), que se traduz por responsabilização dos gestores públicos e maior controle da sociedade local sobre as decisões do Estado; assim como, promover maior eficiência (BORGES, 2001) e governança na realização das políticas públicas (RUA, 1997).

Sobre a aproximação entre o discurso da reforma e a democracia participativa, diversos autores constroem a tese de que deu-se sob um “deslizamento semântico” (TELLES, 2000) a incorporação de ideias inerentes ao discurso democrático pelo atores da reforma, apropriando-se dos seguintes significados: democracia é essencialmente entendida como o enfraquecimento de instâncias centrais e a sociedade civil é visto como ente colaborador, como “recurso gerencial” (NOGUEIRA, 2011).

A participação tende a converter-se em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade. (...) A participação que se dedica a compartilhar decisões governamentais, a garantir direitos, a interferir na elaboração orçamentária ou a fornecer sustentabilidade para certas diretrizes concentra-se muito mais na obtenção de vantagens e de resultados do que na modificação de correlações de forças ou de padrões estruturais. (NOGUEIRA, 2011: 144-146).

Se, por um lado, a “primeira geração da reforma” exacerbava a matriz neoliberal e está preocupada simplesmente na redução máxima do Estado, o viés da reforma gerencial que segue à primeira geração irá esforçar-se por incorporar o tema da participação social.

Há, pois, que reconstruir essa nova força estatal. A questão do Estado não se resolve pela redução da quantidade de Estado. Resolve-se, sim, pela construção de uma outra qualidade do Estado e para isso há que, ao contrário do que sucedeu na primeira fase, partir da ideia de que o Estado é reformável. É esse o perfil geral da segunda fase do movimento da reforma do Estado, a fase em que nos encontramos. Só nesta fase o pêndulo do reformismo passa inequivocamente do reformismo social, a cargo do Estado, para o reformismo estatal, a cargo dos setores da sociedade com capacidade de intervenção no Estado. ... o reformismo estatal é um movimento transnacional de alta intensidade, uma vez que as forças que o promovem com mais convicção são elas próprias transnacionais. (SANTOS, 1999: 249).

Este parágrafo de Boaventura de Souza Santos representa uma nova investida de diversos teóricos democráticos que não voltam-se mais de maneira crítica incondicional para a reforma do Estado. Percebem a possibilidade de realização de reformas mais democráticas e de uma nova configuração na relação entre Estado e sociedade que incorpore formas mais participativas de tomada de decisão, um novo político e um novo social (SANTOS, 1995). Contudo, Nogueira de maneira crítica reflete o quanto as novas formas de encontro entre Estado e sociedade podem ser deterioradas e restringirem-se à utilização da sociedade civil como “recurso gerencial”. O que, afinal, não se dá apenas pela presença de um projeto gerencialista no governo, mas também está relacionada à incapacidade da sociedade aproximar-se do político, ficando restrita à miríade de demandas particularistas e atômicas.

Nenhuma sociedade civil é imediatamente política. Sendo o mundo das organizações, dos particularismos, da defesa muitas vezes egoísta e encarniçada de interesses parciais, sua dimensão política precisa ser construída. (NOGUEIRA, 2011: 107).

Nogueira é bastante incisivo quanto traduz a noção de “encontro” (presente por exemplo em Dagnino, 2002) por “troca”, quando percebe na mobilização da sociedade a incapacidade de organização de um discurso político hegemônico. E é, neste sentido, muito

proficua a análise da sociedade civil por Nogueira que acentua a importância da análise sobre as peculiaridades das sociedades nacionais, e não só sobre as ideologias partidárias, quando se fala em reformas de Estado.

Teoria e celebração da Sociedade Civil

Parte considerável da literatura que trata sobre os novos espaços de participação política, nos quais se inserem os Conselhos de Políticas Públicas, as experiências de Orçamento Participativo e os fenômenos das Conferências Nacionais, adota usualmente o diagnóstico de que se está diante de um processo de “alargamento do processo democrático” (GOHN, 2007).

São espaços de negociação, construção de alianças, acordos, diálogos e funcionam como um instrumento público para a interface com os usuários e seus direitos, tendo esse o direito de participar de forma efetiva da construção da Política de Assistência Social. (MARTINS, 2009, p. 5).

Para os autores que se filiam a este diagnóstico (como exemplo, DAGNINO, 2002a, 2002b; e, SADER, 1988; entre vários outros), ao analisar o movimento de redemocratização brasileira, não seria abusivo considerar algumas das seguintes características comuns:

1. multiplicidade de atores (legitimação para organização de novos atores sociais);
2. diversidade de demandas sociais;
3. ampliação de canais de participação da sociedade no processo político (não limitado ao sistema político representativo);
4. paradigma da ampla participação (devem participar das decisões todos aqueles que dela estejam sujeitas - *stakeholders*);
5. construção de identidade social.

Pode-se acrescentar uma característica a mais a este conjunto, a qual destacamos: a concepção de que as novas instâncias de participação social adotariam - de forma exclusiva - a lógica da ação discursiva e que, portanto, estariam livres da colonização do poder instrumental e dos interesses privados. Sobre esta última característica, é importante trazer as palavras de Habermas que explicitam de maneira objetiva de que se trata esta concepção de poder comunicativo presente no modelo de democracia republicana:

Ela [a forma de democracia republicana] concebe a política como uma contestação sobre questões de valores e não meramente questões de preferências. Ela entende a política como um processo de argumentação racional e não exclusivamente de vontade, de persuasão e não exclusivamente de poder, orientado para a consecução de um acordo acerca de uma forma boa e justa, ou pelo menos aceitável ... (HABERMAS, 1995: 43).

De certa forma relacionados a esta corrente, identificam-se teses mais críticas que revelam que a consolidação destas novas arenas de participação depende de alguns aspectos determinantes, seja a confluência de um “projeto político” entre, de um lado, os movimentos sociais e, do outro, os partidos políticos de esquerda nos governos locais (DAGNINO, 2002a), seja de prévia existência de capital social local (AVRITZER, 2010). Avritzer, inclusive, tem sido responsável por capitanear uma linha de pesquisa que busca tornar mais objetiva a análise destes novos espaços de participação política a partir de indicadores como o de efetividade deliberativa, destacando a fala dos atores não-estatais e a capacidade de contestação e diálogo no ambiente de discussão dos Conselhos de Políticas Públicas (CUNHA, 2010; AVRITZER, 2010).

No mesmo sentido, mesmo sendo ainda incipientes, existem estudos voltados particularmente para as Conferências Nacionais que demonstram, a partir de análises quantitativas, a influência que suas diretrizes têm, por exemplo, sobre a produção legislativa nacional (POGREBINSCHI & SANTOS, 2010). A esta “permeabilidade” do Estado pela sociedade (MARQUES, 1999, 2000), ou sobre estas possibilidades de “encontro” (DAGNINO, 2002a), com certeza há ainda muito a ser dito, posto que, para nós, o que alguns autores tomam como certo surge ainda como uma pergunta:

Tem-se, então, uma nova gramática societária e novos atores políticos, que trazem para a cena pública a possibilidade de se pensar outra forma de organização democrática para o Estado, tendo a participação popular institucionalizada como fundamento. (CUNHA, 2009, p. 25).

O questionamento sobre o papel das Conferências está presente em autores que alertam sobre a precariedade organizativa da sociedade brasileira, a incipiência de cidadania (DEMO, 1992) e a capacidade manipulativa das elites nacionais. Esta preocupação com os limites da realização do modelo de democracia tem como seu extremo a deslegitimação das Conferências ao se perceber que estas efetivamente não alcançam o cume do modelo paradigmático proposto: “As Conferências vêm falhando no cumprimento dos objetivos de avaliar as condições de saúde da população e propor diretrizes de políticas públicas para resolver os problemas do país.” (PINHEIRO, WESTPHAL & ACKERMAN, 2005, p. 457).

Pode dizer, então, que o quê caracteriza boa parte da literatura brasileira que trata sobre os novos espaços de participação social e de exercício de democracia participativa é que, quase sempre vinculados e devedores da interpretação de Cohen e Arato sobre a “autonomia” da sociedade civil e do papel da comunicação na participação social, investem na defesa destes espaços, como militantes do projeto “democrático-participativo”.

Porém, deram vazão a uma ideia “ingênua” de comunidade política, hipostasiada como imune ao conflito e à luta, já que, ao aceitarem a existência de um bem comum pensado como vinculatório, os indivíduos não teriam por que se opor uns aos outros ou mesmo manifestar desejos e interesses particulares. Sua participação na vida comum seria, portanto, exclusivamente cívica, focada em acordos intersubjetivos e no entendimento mútuo. (NOGUEIRA, 2011: 140).

É mais uma vez em Nogueira que vamos encontrar uma percepção mais complexa da relação Estado e sociedade neste período. Reflete o autor que uma sociedade civil “autônoma”, que se apresenta como uma terceira força, diferente do Estado (mundo político) e do mercado (mundo econômico) seria despolitizada, incapaz de transformar a diversidade de interesses em um projeto de hegemonia, hábil para colocar miríades de questões em debate, mas impossibilitada de promover uma proposta de hegemonia política.

... as correntes mais recentes tenderam a tratar a sociedade civil como uma instância separada do Estado e da economia, um reino à parte, potencialmente criativo e contestador, visto ora como base operacional de iniciativas e movimentos não comprometidos com as instituições políticas e as organizações de classe, ora como espaço articulado pelas dinâmicas da “esfera pública” e da “ação comunicativa”. (NOGUEIRA, 2003: 187).

Aos poucos, contudo, os autores que defenderam esta visão de “autonomia” da sociedade civil vão revelando os dilemas e as dificuldades de efetividade dos novos espaços de participação para conquista de direitos e para que as demandas ali apresentadas traduzam-se efetivamente na melhoria de condições sociais para a população. As teses, antes exclusivamente efusivas e laudatórias, tornam-se críticos a respeito da fragmentação das demandas e interesses, da necessidade de representatividade dos conselheiros e delegados, da capacidade que esta vocalização tem em agendar e priorizar demandas frente a melhor capacidade técnica dos governos e das burocracias setoriais. Raquel Raichelis, por exemplo, é uma destas autoras que reconhece as dificuldades de participação e “representação” das camadas sociais menos organizadas:

De fato, há um vazio de representação própria dos usuários, das suas associações e formas autônomas de organização. A pobreza é relação social que se expressa também pela ausência nos espaços públicos. Todos falam

em nome dos usuários, mas eles comparecem no espaço público através da carência e de uma espécie de substituísmo por entidades e organizações que lhe roubam a fala e a presença autônoma. (RAICHELIS, 2006: 14).

E Amélia Cohn, analisando as transformações pelas quais passou a sociedade civil deste a década de 80, reconhece que esta foi ganhando nova conformação e forma sendo criadas novos setores predominantes:

... lentamente, no decorrer da década de 1990 e da atual, os trabalhadores assalariados vão se retirando dessa militância, bem como vão se enfraquecendo os movimentos populares de saúde e a sua participação. Estes passam paulatinamente a ser substituídos por organizações específicas de portadores de determinadas moléstias, como doenças sexualmente transmissíveis (DST)/Síndrome Imunodeficiência Adquirida (AIDS), renais crônicos etc. (COHN, 2011: 16).

Nesta direção, Cohn enfatiza a necessidade de pesquisas que identifiquem quem são os atores que ocupam o espaço da sociedade civil nos novos espaços de participação social, tais como Conselhos e Conferências Nacionais. Sua preocupação é quanto à falta de rotatividade e à fragmentação de interesses, dada a excessiva individualização de interesses. E também refere-se à diferença de “capitais” disponíveis (mesmo não utilizando-se desta linguagem) e à maior capacidade de participação dos grupos mais organizados, que perpetuam-se na defesa de interesses fragmentados. Se os novos espaços de participação social são instâncias que visam influenciar a agenda setorial a partir de discurso técnico qualificado, infere-se que os grupos de profissionais da área e principalmente as universidades e os grupos de pesquisa tem um papel relevante enquanto atores sociais predominantes. Eles levam um capital que os coloca numa posição diferente frente à maioria dos representantes dos usuários.

Nesse caso, tende-se a reproduzir um círculo vicioso: são exatamente os segmentos mais organizados e mais institucionalizados que tendem a ocupar a maior parte dos espaços dessa esfera pública – não se sabe se estatal ou não estatal – o que certamente traz consigo determinados traços que devem ser levados em conta. (COHN, 2011: 18).

Estas e outras críticas produzidas pelos pesquisadores mais inclinados à defesa de espaços democráticos indica a necessidade de apropriarmos de um referencial que supere a visão ingênua de sociedade civil e que reconhece a atuação do Estado e de outros atores, como as burocracias setoriais, para maior efetividade das Conferências Nacionais no processo de elaboração de políticas públicas.

Por uma abordagem mais relacional das Conferências Nacionais

É certo que o modelo paradigmático presente a partir do segundo ciclo das Conferências Nacionais tem a pretensão de, devido à exigência de legitimação de novos atores no processo decisório, complexificar ainda mais o sistema político-decisório brasileiro, já caracterizado, por exemplo, pelo presidencialismo de coalizão, pelo “federalismo cooperativo” e pelo multipartidarismo. No entanto, não pretendemos, neste trabalho, estudar as Conferências Nacionais enquanto fenômenos isolados, mas apreender a contribuição que trazem ao campo de que fazem parte, a partir exatamente da noção de que não são os únicos espaços de disputa e de criação de significados e valores para cada campo.

Para tanto, é necessário realizar uma análise das Conferências Nacionais a partir de um arcabouço teórico consistente e contemporâneo à realidade brasileira que atente ao reconhecimento de formas históricas e complexas de participação política no Brasil e que não restrinja-se à dicotomia sociedade civil versus Estado. Desta forma, por exemplo, não limite-se a análise da história política nacional às formas de sufrágio adotadas (período autoritário x período democrático), sob o custo de se perder a efetiva atuação de variados agentes ao longo do tempo e nos diferentes regimes políticos pelos quais passou o Estado brasileiro.

Um conceito pouco utilizado pela literatura anteriormente apresentada e que entendemos ser pertinente às preocupações apresentadas acima é o conceito de gramáticas políticas (NUNES, 1997). Com este conceito, Nunes reconhece a peculiaridade histórica da formação do Estado nacional brasileiro e percebe as distintas formas – oficiais ou não, explícitas ou não – de interação entre atores e interesses no processo decisório de políticas públicas no Brasil. Descreve, desta forma, os diversos arranjos institucionais existentes no Brasil – compreendido o período histórico que vai desde a Primeira República até o governo militar, passando pelos governos de Vargas e JK.

O conjunto de elementos reunidos neste conceito por Nunes foi e continua sendo utilizado metodologicamente em diversas análises sobre formas estruturais de organização da participação política no Brasil, representadas, então, pela gramática do insulamento burocrático (BRESSER PEREIRA, 1997; MELO, 1999); do clientelismo (CARDOSO, 1977; MARTINS, 1985); do universalismo e do corporativismo. Em cada uma destas gramáticas há uma linguagem própria e expectativas por partes dos atores (seja da sociedade ou do Estado)

de qual seu papel, do que lhes é cobrado e de como podem atuar para alcançar seus objetivos e realizar seus interesses.

A respeito deste arrojado arcabouço teórico, que são as gramáticas políticas, é importante ressaltar sua capacidade de tratar da relação entre Estado e sociedade de forma complexa, sem cair em qualquer reducionismo ou dualismo. Neste sentido, Nunes é claro ao enfatizar que não há como se falar, em sociedades capitalistas, de um Estado que não tenha relações com o poder privado e com atores sociais. O que importa, portanto, é destacar como se dão estas relações. Também a noção de gramática permite que se conceba o convívio mútuo e intenso dentro de uma mesma realidade política de diversos modos de interação entre sociedade e Estado, reconhecendo assim a diversidades de expectativas e arenas instaladas. E supera com isto, inclusive, a visão mais arraigada de modernização que impele a considerar algumas destas “práticas” como atrasadas, ou não-modernas.

Harmonizado à noção de gramática, o segundo considerando atenta para que capte-se, de modo adequado, a relação entre o Estado e a sociedade no cenário nacional atual, após 20 anos de redemocratização, para o qual “... não cabem visões maniqueístas do Estado e do mercado, assim como não é possível sustentar visões míticas da sociedade civil.” (GRAU, 1999, p. 241). Insta-se que seja compreendida como se dão estas relações diante das especificidades de cada política pública, levando em conta a capacidade de organização de seus profissionais, de mobilização da sociedade por seus direitos e de maturidade da discussão por parte da academia.

A emergência de um Conselho e de uma Conferência Nacional para cada política pública, provoca, inclusive, a necessidade de se refletir se em cada uma destes campos políticos estão presentes os mesmos atores, a mesma capacidade técnica ou política em suas burocracia, se a sociedade civil organizada possui o mesmo perfil e o mesmo histórico de mobilização. As questões que emergem, mais claramente, são as que seguem: quem é a sociedade presente em cada um destes espaços, quem é sua burocracia e qual o histórico de sua organização e conflito? Trata-se de uma perspectiva diferenciada daquela que dicotomiza Estado e sociedade, posto que a complexidade implícita a este jogo de interações exige que seu estudo se dê reconhecendo as especificidade do novo arranjo político “fragmentado” em cada campo. E exige se pensar se há um modo de realizar a síntese a partir desta fragmentação.

A importância de se compreender a especificidade de cada campo de política pública não é, afinal, inovadora. Esta tese está presente em diversos trabalhos que não negligenciam o histórico de institucionalização de cada campo, demonstrando o quanto esta acaba por influenciar suas trajetórias distintas e seu êxito particular (ARRETCHE, 1999; ARRETCHE, RODRIGUEZ, 1999), inclusive no que se refere a patamares de organização social e reconhecimento de direitos (cidadania). Outro exemplo teórico da percepção da peculiaridade entre as diversas políticas públicas, sua institucionalidade e atores, está presente, por exemplo, na noção de *policy domains* (LAUMANN; KNOKE, 1987), como visto abaixo:

Esses representam campos de política pública delimitados pelas organizações formais identificadas por reconhecimento mútuo de relevância e orientação comum no que diz respeito a formular, defender e selecionar ações no domínio, excluindo as organizações que não são levadas em conta pelos participantes principais. (MARQUES, 2000, p. 38).

Nesta monografia, no entanto, adota-se, para dar conta do problema de especificidade sistêmica em cada política pública, de uma apropriação da noção de campo simbólico como elaborado pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu (1996, 2002, 2003). Faz-se esta escolha devido à capacidade que este conceito tem em identificar a disputa (o conflito) complexificando a visão idealizada da comunicação e dos espaços de “diálogo”, posto que mesmo havendo espaços “comuns”, os atores falam de posições diversas e mobilizam capitais distintos. E também por reconhecer que existem, aliado à ação dos sujeitos, constrangimentos estruturais e porque percebe que não trata-se só de disputa por capital financeiro, mas igualmente simbólico. Nesta perspectiva, cada conjunto de atores, estruturas e instituições que formam a especificidade de distintas políticas públicas, tais como a Saúde, a Educação ou a Assistência Social são, portanto, entendidas como fazendo parte de um campo simbólico de disputa de significados, e de sujeitos interessados, em última instância, pela auto-reprodução do próprio campo, fonte do poder que disputam.

Também tomamos Bourdieu aqui intencionalmente para nos contrapormos à percepção de comunicação presente em Habermas:

Para ele [Bourdieu], os poderes da linguagem, da eficácia da palavra, da maneira ou do conteúdo do discurso dependem crucialmente da posição social dos interlocutores. Dependem do reconhecimento de uma autoridade, de um capital simbólico acumulado por certo grupo e enunciado por seus porta-vozes autorizados. Bourdieu retrata assim, as desigualdades presentes nas trocas lingüísticas, afirmando que sua eficácia simbólica não se constrói no encontro entre falantes mas se situa num conjunto de fatores que o antecede. (DESLANDES, 2004: 27).

Para Bourdieu o consenso é explorado em duas dimensões: enquanto estrutura para a comunicação, instrumento para reprodução social, e como resultado dinâmico da constante interação das forças em jogo. Para o sociólogo francês, o consenso é necessário para a comunicação, mas não conduz, como em Habermas, nem mesmo momentaneamente, à anulação das posições dos jogadores e das relações de poder. Voltamos a ressaltar que para Bourdieu, no entanto, não implica que cada campo e o mundo social como um todo seja concebido como estático. É a partir das diferentes posições dos atores no campo que são geradas alterações na realidade social, ainda que seja ingênuo imaginar que o consenso produzido expresse falas desinteressadas, dado que as posições ocupadas precisam ser preservadas ou ampliadas.

Neste sentido, uma das formas mais revolucionárias de ação social é quando, a partir da complexidade dos atores e das posições em jogo se dá a criação de novos campos (novas estruturas de políticas públicas, novas arenas especializadas de discussão). Desta forma, pode ser mais facilmente perceptível que as posições nos novos campos, em relação aos campos anteriores, são alteradas e subvertidas. Os novos campos, contudo, mesmo quando recém criados, não comportam atores de maneira indiscriminada e aqui enfatizam-se os elementos simbólicos da produção e reprodução dos campos, dado que exige-se a habilitação e a adaptação para novas *doxas*, *habitus*, e, se tem o papel central desempenhado pelos agentes revolucionários de “controle” e defesa das novas regras estruturais.

Retomando as duas contribuições seminais de Bourdieu e de Nunes à análise das Conferências Nacionais, juntamente com as interpretações teóricas sobre a organização da sociedade civil e do Estado (sob reforma), acreditamos que pode-se perceber melhor como as Conferências Nacionais constituem-se uma estrutura inovadora no cenário político brasileiro, como espaços historicamente determinados de disputa institucionalizada de interesses. Contudo, também fica claro que as Conferências não resumem o campo de disputas políticas (e simbólicas), mas expressam de forma mais evidente uma porção relevante desta, por meio do da singularidade do contato entre a burocracia setorial e os setores mais organizados da sociedade em cada campo.

Capítulo 3 – As Conferências Nacionais de Políticas Públicas no governo Lula

A partir do referencial teórico mobilizado e do histórico aqui descrito sobre as Conferências Nacionais, acreditamos que fique mais fácil analisar o papel das Conferências Nacionais no governo Lula.

Analisando os Relatórios das Conferências e ainda a literatura que estuda o momento político, objetivamos identificar neste capítulo algumas características que marcam a emergência e a profusão destes espaços de democracia participativa no governo Lula. A primeira observação que fazemos é de que ocorre pela primeira vez no governo federal o controle do governo executivo por um partido político que mantém íntima relação com os movimentos sociais que surgiram na década de 70 e 80 e que tem a trajetória de sua burocracia interna e de seus quadros confundidos com a própria história de emergência destes novos movimentos sociais. Dagnino acentua a importância desta confluência de “projetos políticos” como uma das causas determinantes para a efetividade dos novos espaços de democracia participativa e define esta confluência como sendo composta, senão de um projeto partidário, ao menos da: “... existência de indivíduos em posições-chave no interior do aparato estatal que se comprometem individualmente com os projetos participatórios.” (DAGNINO, 2002c: 287).

Apesar da observada confluência de projetos políticos e da trajetória da burocracia partidária que passa a se instalar no governo executivo federal, o PT, entretanto, só ganha as eleições graças a uma ampla aliança com diversos partidos que constituíram a base de governos anteriores. Podemos entender esta uma das razões do porquê realiza poucas alterações substanciais no rumo da economia e praticamente nenhuma no que refere às formas tradicionais de gramáticas políticas que convivem no Estado brasileiro, com especificidades em diferentes campos de políticas públicas. Também se dá a manutenção dos canais de participação e de pressão de interesses, “lobbies”, representantes no congresso identificados mais por “grupos de interesse” do que por seus partidos ou suas unidades federativas, formas legais e ilegais de manifestação de interesses econômicos diretamente ao Estado: as elites econômicas têm acesso direto ao poder político, as grandes organizações econômicas marcam o processo eleitoral com avultosas contribuições financeiras aos partidos políticos e são

facilmente identificáveis as bancadas ruralista, religiosa, de clubes de futebol, etc., no Congresso Nacional.

Apesar da manutenção de diversos elementos que marcam a complexidade do sistema político no Brasil – que dá certa ideia de continuísmo – acreditamos que o PT inicia a constituição de um novo arcabouço institucional para as políticas sociais, dada a experiência de participação social que detinham seus quadros, considerados “legítimos” representantes de diversos movimentos. A primeira ação neste sentido, do nosso ponto de vista, é não aglutinar as políticas sociais sob uma só estrutura e por meio de um projeto centralizador, mas organizar as políticas sociais no governo federal em setores autônomos, com estruturas próprias bem definidas e burocracia singular.

Outra ação que identificamos como inovadora e que é central para a análise que fazemos do período é que, intocado o sistema político da democracia representativa – saindo do processo de transição ainda mais legitimado – passa o poder executivo a incentivar, mas não a dirigir de forma centralizada, que em cada campo de política pública se fortaleçam formas de democracia participativa, com ampliação dos canais de participação direta. E é sob este incentivo que florescem os Conselhos e as Conferências Nacionais nos mais diversos campos de políticas públicas, ainda que dependendo da capacidade de organização de cada burocracia setorial e do histórico de mobilização dos movimentos e das organizações sociais que militam de forma mais especializada nestes campos.

É necessário ressaltar aqui que de forma alguma os conflitos que travam-se em cada campo resumem-se às novas arenas, Conselhos e Conferências Nacionais, no entanto, são estes espaços que ganham legitimidade como fórum de discussão geral e estas arenas ficam responsáveis legalmente, inclusive, pelo controle social, pelo accountability das políticas sociais e também pela vocalização de demandas da sociedade civil, registrados, como exemplo, nos Relatórios Finais de cada Conferência Nacional. A análise dos Relatórios Finais das Conferências é, aliás, uma das fontes mais ricas para análise das mudanças e da movimentação interna que marcam estes eventos. Um dos elementos de destaque, quando comparados ao longo do tempo, é que eles crescem em páginas e que cada vez aumenta o número de proposições aprovadas, isto porque as Conferências apresentam proliferação crescente de moções e de deliberações. Observe-se, por exemplo, que enquanto a VIII CNS, de 1986, aprovou 49 deliberações, a XIII CNS, de 2007, apresentou um Relatório Final com 857 de deliberações, numa abrangência que peca pela capacidade de agendamento político e

de identificação da Conferência com uma arena capaz de condução objetiva e direta do processo de formulação de políticas públicas. E o que é observado na Saúde repete-se, de maneira geral, em relação aos outros campos.

O produto final é um caleidoscópio. Há propostas que para serem implementadas bastam iniciativas do MS; outras que dependem de ações dos órgãos gestores do SUS dos três entes federados. Algumas necessitam de ações intersetoriais dentro do Poder Executivo; há propostas destinadas a outros poderes, o que extrapola o âmbito deliberativo da Conferência; e há, ainda, aquelas que precisam de um esforço conjugado de ações de dois ou três poderes. (FERRAREZI; OLIVEIRA, 2010: 10).

Argumentamos, no entanto, que o quê pode parecer a primeiro momento como uma falha institucional das Conferências em realizar sua finalidade pode ser um dos elementos de lhe dão validade neste sistema de interrelação entre Estado e sociedade em operação no governo Lula, dado que a formulação “não” conflituosa de demandas sociais nas Conferências permite, por sua vez que se institua de modo muito efetivo um grande depositório de soluções “legitimadas”. Este conjunto de propostas, bandeiras e ações, estaria disponível ao governo executivo para a escolha de decisões, todas elas com grande potencial de governabilidade. Forma, aliás, de elaboração de políticas públicas que muito aproxima-se do modelo intitulado de *garbage can (latão de lixo)*.

As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (policy makers) têm no momento. Segundo este modelo, as organizações são formas anárquicas que compõem um conjunto de idéias com pouca consistência. As organizações constroem as preferências para a solução dos problemas - ação - e não, as preferências constroem a ação. A compreensão do problema e das soluções é limitada, e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro. (SOUZA, 2006: 30-31).

Esta anarquia e a ausência de um controle político e de completo planejamento, conforme aponta a teoria do *garbage can* (COHEN et alli, 1972) é melhor trabalhada a partir da idéia de “janelas de oportunidades” de Kingdon (SOUZA, 2003; SOUZA, 2006). Kingdon percebe então que os gestores, tendo disponíveis determinada diversidade de propostas de ações e intervenções em seu campo de política pública, esperam o momento mais oportuno, a janela de oportunidade que permita a implementação da idéia, com governança e governabilidade. O que deve-se destacar neste modelo de elaboração de políticas públicas é que as ações, ainda que perpassem pela discussão entre burocracia setorial, movimentos sociais e atores privilegiados, não tem sua implementação determinada de maneira objetiva por nenhum destes. E não deixa de ser notório que as Conferências são, elas mesmas, eventos

de midiaticização de propostas, contudo, mesmo enquanto eventos, não dispõem de todos os recursos de mídia e de controle pleno sobre a recepção destes temas pela sociedade como um todo.

Ainda sobre o tema do agendamento, não pode-se deixar de observar que a relação do Estado e das burocracias em cada campo de política pública deve ser vista de maneira mais complexa, dado que não se trata de um caminho de mão única, no qual a pauta das Conferências chega linearmente das sociedade para o Estado. Também observa-se o inverso, quando a pauta surge do Estado e segue para Conferência para ganhar nela expressividade e legitimidade, tornando-se disponível, depois, como uma alternativa política, aguardando a janela de oportunidade para ser implementada.

Outro tema que gostaríamos de apontar é que, dada a importância da comunicação e da produção de falas e discursos para a constituição da sociedade civil, inclusive no que se refere à participação nas Conferências Nacionais, acabam por tornarem-se atores privilegiados aqueles setores mais organizados e com maiores recursos técnicos para o debate (maior capital intelectual, de acordo com Bourdieu). Os grupos de pesquisa acadêmicos, os grupos de organização e pressão profissionais e a tecnocracia das ONGs tendem a ser os atores mais privilegiados nestas novas arenas, dada suas características. Não podemos esquecer, inclusive, que estes espaços foram criados a partir da pressão de movimentos com estas mesmas características – um ótimo exemplo é voltar a identificar os grupos de pressão responsáveis pela criação dos Sistemas Únicos da Saúde e da Assistência Social, constituídos de maneira muito predominante por pesquisadores e pelos grupos profissionais organizados.

Continuamos reconhecendo que as Conferências Nacionais permitem o alargamento da democracia. Contudo, não dá para deixar de reconhecer as dificuldades de participação do brasileiro iletrado, sem emprego e mesmo o de baixa renda, que continua não participando diretamente das decisões políticas, mesmo tratando-se das instâncias de democracia participativa. Para chegar até elas, tem de passar por um processo de educação política e civil que, infelizmente, não é real, reconhecida historicamente a dívida no sistema social de reprodução de cidadania na realidade brasileira. O brasileiro pobre, usuário mais dependente da oferta de políticas sociais, desta forma, continua dependente da representação dos governos e dos movimentos que “cuidam” de seus direitos.

Em contraposição às dificuldades de participação dos usuários efetivos e da população com baixo nível educacional, pesquisadores, associações profissionais fornecem os atores

mais privilegiados e com maior capacidade argumentação para o modelo das Conferências. Este, aliás, é um fenômeno interessante de se observar, o poder crescente de associações profissionais, como o Conselho Federal de Serviço Social, na produção de governabilidade para a Política Nacional de Assistência Social. Sobre a relação entre as organizações profissionais e o Estado, a sociologia das profissões no mundo e no Brasil (BONELLI, 2002; BARBOSA, 2003) já analisou de maneira muito cabal, por exemplo, o papel da medicina e, numa outra dimensão, dos profissionais da enfermagem na constituição da demanda pública por saúde (SANTOS & FARIA, 2008). Seria muito relevante ver trabalhos voltados para perceber, por exemplo, o papel dos profissionais de Serviço Social na construção da demanda pública pela Assistência Social, o que se compatibiliza, afinal, com a demanda por campo de trabalho e pelo fortalecimento de sua importância entre outros saberes profissionais. Acerca do que é o profissionalismo, analisada pela sociologia das profissões, e a importância da relação destes grupos de pressão com o Estado:

... o processo pelo qual uma ocupação organizada, geralmente, mas nem sempre por alegar uma competência esotérica especial e cuidar da qualidade de seu trabalho e de seus benefícios para a sociedade, obtém o direito exclusivo de realizar um determinado tipo de trabalho, controlar o treinamento para ele e o acesso a ele e controlar o direito de determinar e avaliar a maneira como o trabalho é realizado. (KOBBER: 2003, 3).

Esta maior exigência de capital intelectual dos delegados nas Conferências de Políticas Sociais acaba por sustentar outro tipo também interessante de efeito, a vinculação cada mais incisiva entre burocracia setorial e movimentos organizados. O que, naqueles governos em que se dá partilha de projeto político, ocorre devido ao recrutamento da burocracia setorial na própria sociedade organizada. Trata-se de uma maior aproximação entre as burocracias setoriais e as elites dos movimentos organizados, aproximação que não se restringe somente à partilha de um mesmo projeto político. O que acaba-se percebendo é que alguns grupos sociais dos mais organizados e influente em cada campo conseguem representação dupla nas Conferências, tendo tanto representantes entre os delegados da burocracia setorial quanto delegados da sociedade civil. Um verdadeiro anel técnico-burocrático, dada a simetria de posições em lados “distintos” do jogo.

Sobre este fenômeno, interessante resgatar a alegoria de “anéis burocráticos”, revelado pela análise de Fernando Henrique Cardoso quando identificava a partilha de interesses entre as burocracias governamental e a burocracia das empresas privadas durante o governo militar.

... a burocracia pública divide-se em facções política, no sentido mais amplo (ou seja, que se propõem fins e implementam medidas para alcançá-los em função dos setores de classe e grupos a que se ligam), é preciso pensar o sistema político em termos de “anéis” que cortam horizontalmente as duas estruturas burocráticas fundamentais, a Pública e a Privada. (CARDOSO,1977: 182).

Outra consequência deste tipo de “anel”, de forte correlação entre algumas burocracias e determinados movimentos sociais, é que exige-se das burocracias das políticas sociais maior capacidade política e de negociação, dado que o objetivo da proliferação de espaços de democracia participativa é, precisamente, produzir maior governabilidade.

*Os governos não atuam sozinhos. Cada vez mais precisam trabalhar com outros atores para alcançar seus resultados. Para tanto, o foco na **governança** é fundamental: compartilhar responsabilidades, riscos e poder é difícil, mas necessário para alcançar resultados públicos. (FERRAREZI; OLIVEIRA, 2011: 10).*

Tomando o que foi exposto até agora como característico do modelo de arranjo social implementado durante o governo Lula, e dada a relevância crescente da sociedade civil e de instrumentos de democracia participativa, não temos a opinião de que está diante de uma diminuição do político, como temia Nogueira. Preserva-se, inclusive, de grande importância a disputa e a conquista do executivo como forma de garantir a “confluência de projetos políticos” a primeiro momento e a formação de alianças entre burocracias setoriais e movimentos sociais.

Contudo, como característica deste período, o político não sai ileso, e uma das arenas que perde relevância é o legislativo. O que observa-se, como causa e efeito desta novo arranjo da produção de políticas com governabilidade é que continua-se identificando o legislativo ao atraso e às grandes barreiras de governança e diminui-se a importância do legislativo para o processo de governabilidade das políticas sociais, dada a legitimidade das novas arenas de democracia participativa como fonte de propostas de ação e intervenção com potencial de governabilidade.

Capítulo 4 - Conclusão

Retomando o exposto no capítulo anterior, o que destacamos é que existem características peculiares que identificam um arranjo político para elaboração de políticas sociais peculiar ao governo Lula, contraposto a governos anteriores, sendo características deste novo arranjo:

1. confluência do projeto político entre executivo e movimentos sociais;
2. fortalecimento e multiplicação de campos de políticas sociais distintos e autônomos;
3. convivências do sistema representativo com instrumentos de democracia participativa;
4. ampliação de canais de democracia participativa responsáveis por: accountability e gerar grande quantidade de demandas;
5. legitimação concentrada nas Conferências como canal (exclusivo) de representação das demandas sociais de cada campo;
6. proliferação de demandas sociais legitimadas e formulação “não” conflituosa de demandas sociais pelas Conferências;
7. lógica de escolha de ações e intervenções públicas por meio da teoria de “janela de oportunidades” de Kingdon e de “garbage can”;
8. papel predominante desempenhado pelos setores mais organizados e com maior capital técnico (melhores posições) na construção do “interesse coletivo”: academia, profissões e tecnocracia das ONGs;
9. burocracias das políticas sociais marcadas mais por competências políticas do que gerenciais, visando maior capacidade de negociação e governabilidade;
10. maior identidade e formação de um anel burocrático-social entre as burocracias setoriais e delegados que representam determinados movimentos sociais predominantes nas Conferências;

11. diminuição da importância do legislativo para o processo de governabilidade das políticas sociais, dada a legitimidade das novas arenas de democracia participativa como fonte de governabilidade.

Acreditamos que a partir da junção de todas as características apontadas como pertinentes ao arranjo político que marca o governo Lula é possível reconhecer um tipo de institucionalização inovadora. Neste sentido, a análise sobre as Conferências Nacionais revela, por traz da inexistência de um projeto único ou coeso de política social, durante o governo Lula, uma forma peculiar de arranjo social que aglutina as demandas sociais por campos, que fragmenta a organização social e que enfatiza a relação de interesses da sociedade diretamente com as burocracias setoriais. Este modelo enfatiza, portanto, a habilidade de determinados grupos sociais arregimentar seu campo, sendo assim capaz de promover ações e intervenções públicas, para além dos limites do político (para além dos limites do legislativo). Concede-se, desta forma, às burocracias setoriais recursos gerenciais muito importantes e, em última instância, agilidade ao Estado para tomar decisões com legitimidade dos grupos sociais mais organizados.

Ora, uma forma de ver a história do fortalecimento das instituições democráticas no Brasil seria descrevê-la como um desenvolvimento linear, que vai acrescentando aos poucos cada vez mais e mais camadas da sociedade ao status de cidadãos. Outra forma é compreender que as conquistas dadas se deram devido à capacidade de determinados grupos sociais fazerem-se ouvir, criando-se estruturas capazes de dar institucionalidade às suas demandas (SANTOS, 1979).

Tomando o último modelo como mais propício a compreender a complexidade da realidade social, a participação da sociedade no processo político, que existe de diversas maneiras ao longo do tempo, formata diferentes gramáticas políticas. O que importa considerar, desta forma, é menos se há insulamento do Estado ou não, mas quais são os diferentes modelos de participação social e os momentos em que foram predominantes, assim como quais os grupos sociais favorecidos em cada um destes.

Quando alarga-se e complexifica-se o processo decisório de políticas públicas no Brasil é preciso questionar, reconhecendo o processo histórico de democratização realizada no país, quais os grupos que são incorporados a cada momento de maneira mais incisiva? Por exemplo, os novos atores que entram em cena, a partir dos anos 80, pressionam o Estado por formas de participação próprias à sua capacidade de intervenção política. Querem não só voto,

mas voz, dada a capacidade de organização racional de demandas e a expectativa de que a justiça possa ser produzida pela produção de diálogo. E efetivamente alcançam esta institucionalidade através dos novos canais de democracia participativa. As Conferências não conseguem substituir a capacidade de proposição técnica do Estado, nem o poder de decisão do Congresso Nacional, mas enriquecem simbolicamente o jogo de interesses nos campos de políticas sociais, pois trazem, como resultado de 2 ou 3 dias de discussão, a legitimação de determinadas diretivas, a transformação de interesses particulares em vontade geral, em interesse público, chancelado pela autoridade estatal.

Enfatizamos a utilização das Conferências Nacionais, mesmo e principalmente durante o governo Lula, como recurso gerencial, mas não queremos afirmar com isto que estão alijadas do político ou que servem exclusivamente aos interesses do Estado. Como vimos o que se dá é uma confluência de interesses, uma partilha de um projeto político. Ainda que os elementos analisados no escopo desta monografia não permitam responder a questão de que estamos ou não diante de um novo tipo de gramática política, o que interessa é tanto fomentar a discussão sobre as peculiaridades da gestão das políticas sociais no governo Lula quanto sugerir uma análise mais relacional e com maior dimensão sobre as Conferências Nacionais e seu impacto ou efeito sobre a relação Estado e sociedade.

Referências Bibliográficas

- AFFONSO, R. D.; SILVA, P. L. **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- ALMEIDA, G. **Participação social do governo federal**. Sítio: Controladoria Geral da União. Endereço eletrônico: <http://www.cgu.gov.br/Eventos/SemOuvidorias/Arquivos/PARTICIPA%C3%87%C3%83O%20SOCIAL%20GOVERNO%20LULA.pdf>. Acessado em: 15 de outubro de 2010.
- ARRETICHE, M.; RODRIGUEZ, V. **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: FAPESP; FUNDAP; Brasília: IPEA, 1999.
- AVRITZER, L. (org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- AZEVEDO, S. D.; ANDRADE, L. A. A Reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. D. **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: UNB, 1997.
- BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. Ensaio bibliográfico: As profissões no Brasil e sua sociologia. **Dados**, v. 46, n. 3, 2003.
- BEHN, R. O novo paradigma da gestão pública e a busca de *accountability* democrática. **Revista de serviço público**, v. 49, n. 4, 1998.
- BONELLI, Maria da Glória. Os médicos e a construção do profissionalismo no Brasil. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, V. 9, n. 2, 2002.
- BORGES, André. Democracia vs. Eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova**, n. 53, 2001.
- BOURDIEU, Pierre. Algumas propriedades dos campos. In: **As questões da sociologia**. Lisboa: Fim do século, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. **As regras da arte**. São Paulo: Companhia das Letras, 1966.
- BOURDIEU, Pierre. **Campo de poder, campo intelectual – itinerário de un concepto**. Tucumán (Argentina): Montessor, 2002.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. **As Conferências Nacionais de Saúde: evolução e perspectivas**. Brasília: CONASS, 2009.
- BRASIL. Lei Federal nº 378, de 13 de janeiro de 1937
- BRASIL. Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social).
- BRASIL. Lei Federal nº 8.140, de 28 de dezembro de 1990.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Monitoramento e avaliação na Política Nacional de Humanização na rede atenção e gestão do SUS**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Programa Nacional de Humanização da Assistência Hospitalar**. Brasília: Ministério da Saúde, 2001.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 230 – 270. _____; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

- CAMPOS, G. W. S. **Um método para análise e co-gestão de coletivos**. 3ª edição. São Paulo: HUCITEC, 2007.
- CARDOSO, F. H. **O modelo político brasileiro e outros ensaios**. 3a ed. São Paulo: Difel, 1977.
- COHN, Amélia. Caminhos da reforma sanitária. **Lua Nova**, n. 19, 1989.
- COHN, Amélia Participação social e conselhos de políticas públicas. **Textos para discussão CEPAL-IPEA**, n. 29, Brasília: IPEA, 2011.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, Vol. 17, No. 1, 1972.
- CORTEZ, Soraya Mara Vargas. Construindo a possibilidade participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**. v. 4, n. 7, 2002.
- CUNHA, Eleonora Schettini M. **Efetividade Deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006)**. Unicamp: tese de doutorado. Belo Horizonte 2009.
- CUNHA, Eleonora Schettini M. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de Assistência Social. IN AVRITZER (org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010 (p.93-129).
- DAGNINO, Evelina. Introducción. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil**. México: Fondo de Cultura Económica, 2002a.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002b.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002c.
- DEMO, Pedro. **Cidadania menor**. Petrópolis: Vozes, 1992.
- DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: E. DINIZ, E.; AZEVEDO, S. D. **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: UNB, 1997, p. 19 – 53.
- DINIZ, E. Em busca de um novo paradigma – a reforma do Estado no Brasil nos anos de 1990. **São Paulo em Perspectiva**. Vol. 10, n. 4, 1996.
- DRAIBE, S. M. A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reformas? In: E. DINIZ, E.; AZEVEDO, S. D. **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: UNB, 1997, p. 213 – 258.
- ESCOREL, S.; LUCCHESI, P. XI Conferência Nacional de Saúde: algumas primeiras impressões. **Saúde em Debate**. vol. 2, n. 56, 2010.
- FERLIE, E.; ASBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. **A nova administração pública em ação**. Brasília: EdUNB e ENAP, 1999.
- FERNANDES, João Claudio Lara. A quem interessa a relação médico paciente? **Cadernos de Saúde Pública**, vol. 9, n. 1, 1993.
- FERRAREZI, Elizabeth; OLIVEIRA, Mariana S. C. (2010) Conferências Nacionais de Saúde e processos participativos na administração pública federal brasileira. Site: Casoteca de gestão

pública - ENAP. Endereço eletrônico:
http://casoteca.enap.gov.br/index.php?option=com_multicategories&view=article&id=14:conferencias-nacionais-de-saude-e-processos-participativos-na-administracao-publica-federal-brasileira&catid=7:estado-e-sociedade&Itemid=12. Acessado em: 07 de setembro de 2011.

GADAMER, H-G. **O caráter oculto da saúde**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2006.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 3a. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GOUVEA, G. F. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

GRAEF, A. Articulação federativa na prestação de serviços sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 1, 2010, p. 35 – 66.

HUNTINGTON, S. Ordem política e decadência política. In: HUNTINGTON, S. **A ordem política nas sociedades em mudança**. São Paulo: EDUSP, 1975, p. 13 – 44.

IPEA. **Subsídios para a reforma do Estado: o novo pacto federativo**. Brasília: IPEA, IBAM, ENAP, 1994.

JACCOUD, L. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e gestão da política social não contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2009.

KOBER, Claudia Mattos. Profissões e competências. In: **XI Congresso Brasileiro de Sociologia**. Campinas (SP), 2003.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, 1999, p. 69 – 89.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 4, 1998, p. 46 – 82. NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para Sociedade Civil – temas éticos e políticos da gestão democrática**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011

NOGUEIRA, Marcos Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, n. 52, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. 2 ed. São Paulo: senac, 2004.

MARQUES, E. C. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: REVAN; São Paulo: FAPESP, 2000

MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 14, n. 41, 1999.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARTINS, V. D. Apresentação. In: **Caderno de Textos do Conselho Nacional de Assistência Social - subsídios para debates: participação e controle social do SUAS**. Brasília: MDS; CNAS, 2009. p. 5.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, 1996, p. 11 – 20.

MELO, M. A. (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para Sociedade Civil – temas éticos e políticos da gestão democrática**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NOGUEIRA, Marcos Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, n. 52, 2003.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil - clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: ZAHAR; Brasília: ENAP, 1997.

NUNES, Tânica Celeste Matos; MARTINS, Maria Inês Casalade; SÓRIO, Rita Elizabeth da Rocha (2010) Proposições e estratégias de transformação dos recursos humanos em profissionais de saúde comprometidos com um sistema de saúde acessível, qualificado, sensível e humanizado. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Cadernos da 11ª Conferência Nacional de Saúde**. Mimeo, 2010.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, 1998, p. 27 – 54.

OZSLAK, Oscar. De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado. **Nueva Sociedad**, 160, 1999.

PACHECO, R. S. Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e *accountability* democrática. In: MELO, M. A. (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999, p. 223 – 237.

PINHEIRO, M. C.; WESTPHAL, M. F.; ACKERMAN, M. Equidade em saúde nos relatórios das conferências de saúde pós-Constituição Federal Brasileira de 1988. **Caderno de Saúde Pública**, v. 21, n. 2, 2005, p. 449 – 458.

POGREBINSCHI, T., & SANTOS, F. Contra a falácia da crise institucional. **Insight - Inteligência**, 49, 2010, pp. 98-105.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 39 – 74.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, A. E. et al. **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

RUA, M. das G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia e neutralidade. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, 1997, p. 133 – 150.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAYD, J. D.; VIEIRA JR., L.; & VELANDIA, I. C. Recursos humanos das Conferências Nacionais de Saúde (1941-1942). **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, 8 (2), 1998, p. 165-195.

SAMPAIO, Inês Silva Vitorino. Conceitos e modelos da comunicação. **Ciberlegenda**, n. 5, 2001. Site: <http://www.uff.br/mestcii/ines1.htm>. Acesso em: 19 de outubro de 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C., WILHEIM, J., & SOLA, L. **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo/Brasília: ENESP/ENAP. 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pelas mãos de Alice** – o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS-Filho, Serafim B. Perspectivas de avaliação da Política Nacional de Humanização em Saúde: aspectos conceituais e metodológicos. **Ciência & Saúde coletiva**, vol. 12, n. 4, 2007.

SANTOS, Luiz Antônio de Castro; FARIA, Lina. As ocupações supostamente subalternas: o exemplo da enfermagem brasileira. **Saúde e Sociedade**. V. 17, n. 2. 2008.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

SILVA, P. L.; COSTA, V. L. Descentralização e crise da federação. In: AFFONSO, R. D.; SILVA, P. L. **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, vol. 8, nº 16, 2006.

SOUZA, C. “Estudo de campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003.

TELLES, V. S. Os dilemas da pobreza: entre a cidadania e a filantropia. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v. 6, n. 11, 2000.

ANEXOS