



Fernando Rabello

OS ESPAÇOS PÚBLICOS DE CONTROLE E INTERVENÇÃO SOCIAL

PUBLIC SPACES FOR COMMUNITY CONTROL AND INTERVENTION

Hugo Rosa da Paixão

RESUMO

Verifica a existência de diversas ações pelo Estado e sociedade no sentido de dar aplicabilidade à Constituição, que garante a participação do cidadão no planejamento e decisões da gestão da coisa pública.

Conclui que tais práticas permitem uma maior visibilidade das demandas de diferentes segmentos sociais, e constituem um avanço significativo para a isonomia e equidade na construção das políticas públicas e setoriais.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Administrativo; política pública; intervenção, participação – social; espaço público; educação popular.

ABSTRACT

The author mentions several actions carried out by society and also by the State in order to comply with the Constitutional norms that ensure social participation in both the planning for and the decision-making in public affairs management.

He concludes that such practices allow for greater visibility of demands from different social groups, and constitute a significant progress toward equality and fairness in the making of both public and sector policies.

KEYWORDS

Administrative Law; public policy; social – participation, intervention; public space; popular education.

1 INTRODUÇÃO

Uma das características mais marcantes da Constituição Federal de 1988 é certamente o espaço que ela possibilita para a atuação do cidadão comum, no exercício da sua cidadania junto à Administração Pública. O direito de participação social é consagrado na Constituição Federal de 1988, como um dos sustentáculos para a democracia, no Estado brasileiro.

Sobre o direito de participar, nos ensina Marilena Chauí: *participação no poder significava: todos os cidadãos têm o direito de participar das discussões e deliberações públicas da polis, votando ou revogando decisões. Esse direito possuía um significado muito preciso. Nele afirmava-se que, do ponto de vista político, todos os cidadãos têm competência para opinar e decidir, pois a política não é uma questão técnica (eficácia administrativa e militar) nem científica (conhecimentos especializados sobre administração e guerra), mas ação coletiva, isto é, decisão coletiva quanto aos interesses e direitos da própria polis.* (CHAUÍ, 2000, p. 559)

Essa abertura para a participação social nasce com a Constituição Federal, na medida em que se estabelecem sistemas de gestão descentralizados nos mais diversos campos de atuação da Administração Pública. Como exemplo, podemos destacar a abertura para a *participação da comunidade como uma das diretrizes* para a organização das ações e serviços relativos à Saúde (CF, art. 198, III). Na Assistência Social, temos a previsão de que seja considerada como uma das diretrizes para as ações governamentais na área de assistência social a *participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis* (CF, art. 204, II). Na Seguridade Social, consideramos que ela será organizada de forma a observar o caráter democrático e *descentralizado da administração, mediante a participação dos trabalhadores, empregados e aposentados* (CF, art. 194, VII). No Meio Ambiente, temos o compartilhamento com toda a *coletividade* do dever de preservação, proteção e defesa (CF, art. 225). Por fim, podemos indicar ainda o dever de assegurar os direitos da criança e do adolescente, atribuído à família, ao Estado e também à sociedade (CF, art. 227).

Nessa abertura para a participação social, é atribuição do Poder Executivo, na promoção das políticas públicas, propiciar à população local os mais diversos espaços para o debate das questões que envolvem determinado tema. Os mais conhecidos espaços de participação social utilizados nos dias de hoje são: os Conselhos, as Conferências e as Audiências Públicas, que serão abordados em seguida.

2 CONSELHOS DE POLÍTICAS SETORIAIS

Sob o fundamento do princípio constitucional da participação popular, dentre os institutos destinados a resguardar a participação popular, os movimentos sociais, ao longo de mui-

tos anos de luta, conquistam espaços significativos dentro da Administração Pública, na construção de políticas públicas.

Dentro desses espaços, podemos destacar os Conselhos de Políticas Setoriais, que se constituem como uma das formas de organização administrativa adotada com a finalidade de resguardar a participação dos cidadãos nas ações e decisões que culminarão em novas políticas públicas.

O Conselho configura-se como órgão administrativo colegiado com representantes da sociedade e do Poder Público. O Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei Federal n. 8.069/90, ao estabelecer a Política de Atendimento para a criança e adolescente, exige a criação dos conselhos municipais, estaduais e nacionais, como órgãos deliberativos e controladores de determinadas ações, dentro da finalidade pela qual foi criado, em todos os níveis de governo, resguardando a participação popular, de forma paritária por meio de organizações representativas de acordo com a legislação específica (Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 88, II).

Os conselhos têm como objeto debater questões que envolvem políticas setoriais, influenciando assim na construção de uma política democrática e participativa. Dentre os principais pontos que os caracterizam, podemos destacar: a) a *independência dos Órgãos Governamentais* para o exercício das suas competências; b) a *competência para intervir nas formulações de políticas públicas*, atuando como mecanismo deliberador; c) a *execução de políticas públicas por ele desenvolvidas*, que coordena ações, fiscaliza e em muitos casos, gere fundos específicos, destinados a política setorial; d) a *composição paritária entre membros*, no que se refere ao Poder Público e à Sociedade Civil.

A autonomia dos conselhos permite que possam desenvolver suas atividades de forma independente do governo em exercício, garantido-lhes certa liberdade para atuar, pressionando o Executivo, quando se fizer necessário acerca de determinada situação.

É preciso apontar o fato de que, para se resguardar tal autonomia, é importante a criação do conselho por meio de lei específica, estabelecendo as competências, as matérias que serão objetos de deliberações, o que fará com que a Administração Pública se vincule com as deliberações do colegiado, vendo-se obrigada, por força de lei, a exercer determinada decisão. Como exemplo do que se afirma acima, usaremos o Direito à Saúde Pública como *um direito de todos*, nos termos do art. 196 – CF e as normas para a participação social, conforme segue: *Art. 196 – A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.* (CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988)

A norma constitucional é taxativa, na medida em que impõe, como diretriz para a organização das ações e prestação de serviços públicos na área da saúde, a *descentralização* (art.

196, I) bem como a *participação da comunidade* (art. 196, II). Para tanto, esses dispositivos são regulamentados pelas Leis 8080/1990, – que dispõe *sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde*, bem como sobre organização e o funcionamento dos serviços a ela correspondentes – e 8142/1990, que dispõe *sobre a participação da comunidade na gestão do SUS – Sistema Único de Saúde*.

No que se refere ao Conselho de Saúde, o último texto normativo é considerado, para muitos, um avanço significativo na legislação brasileira, pois deposita na participação social a responsabilidade de gerir, juntamente com o Poder Público, os serviços relacionados à saúde pública, conforme se transcreve abaixo: *Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas: I – a Conferência de Saúde; e II – o Conselho de Saúde.* (Lei n. 8.142/1990 – Grifo nosso)

A lei que regulamenta a participação da sociedade civil na gestão do SUS – Sistema Único de Saúde – não apresenta um rol fechado de competências para os conselhos de saúde, permitindo que cada instância de governo se responsabilize por determinar tal competência, entretanto, ela impõe normas para a instituição do Conselho de Saúde, determinando que ele seja permanente e de caráter deliberativo, além de paritários, definindo ainda a sua composição.

Outra inovação da referida lei é no tocante à composição do órgão colegiado a ser *composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários*, além de delimitar a função do Conselho, que atuará *na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros* (art. 1º, § 2º), impondo ainda, por força do mesmo dispositivo legal, que as decisões ali proferidas serão *homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo*.

Para que os conselhos possuam uma efetiva atuação junto ao Poder Público na defesa dos direitos dos cidadãos, é preciso que os movimentos correlacionados atuem intensamente, principalmente na construção da lei que regerá o conselho, para assegurar que este instrumento possua uma abertura para a participação social, tal qual a Lei n. 8.142/1990, já considerada referência para a atuação dos conselhos.

A seguir, apresentamos três quadros com a sistematização do resultado de uma pesquisa realizada durante o ano de 2009, que tinha como objetivo mapear os Conselhos de Políticas Setoriais, os quais são considerados como os principais espaços destinados à participação social, que existem atualmente dentro das esferas do Poder Executivo Federal, Estadual – no Estado de São Paulo e Municipal – na Prefeitura de São Paulo.

Quadro 1: Sistematização – Pesquisas dos Conselhos de Participação Popular – Esfera Federal

CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CNDI – Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
CNTUR – Conselho Nacional de Turismo
CONATRAE – Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo
CNC – Conselho Nacional das Cidades
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CNES – Conselho Nacional de Economia Solidária
CONAPE – Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca
CNPIR – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNJ – Conselho Nacional da Juventude
CNPC – Conselho Nacional de Política Cultural
CBMSP – Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo
CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CDDPH – Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CONANDA – Conselho Nacional da Criança e do Adolescente
CNCD – Conselho Nacional de Combate à Discriminação
CONADE – Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CNDI – Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
CNTUR – Conselho Nacional de Turismo
CONATRAE – Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

CNC – Conselho Nacional das Cidades
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CNES – Conselho Nacional de Economia Solidária
CONAPE – Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca

FONTE: (BRASIL, PRES. REP, 2009)

Quadro 2:

Sistematização – Pesquisas dos Conselhos de Participação Popular – Esfera Estadual/São Paulo

COPANE – Conselho Estadual de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Nordestina
CEI – Conselho Estadual do Idoso
CECF – Conselho Estadual da Condição Feminina
CEPISP – Conselho Estadual dos Povos Indígenas de São Paulo
CEJ – Conselho Estadual de Juventude
CONANDA – Conselho Estadual da Criança e do Adolescente

FONTE: (BRASIL, GOV. SP, 2009)

Quadro 3:

Sistematização – Pesquisas dos Conselhos de Participação Popular – Esfera Municipal/São Paulo

CMDH – Conselho Municipal de Direitos Humanos
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CMDA – Conselho Municipal de Drogas e Álcool
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMD – Conselho Municipal de Deficientes
CME – Conselho Municipal de Educação
CMH – Conselho Municipal de Habitação
CMInfo – Conselho Municipal de Informática
CMI – Conselho Municipal do Idoso
CMMA – Conselho Municipal do Meio Ambiente
CMPH – Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico
CMS – Conselho Municipal de Saúde
CMT – Conselho Municipal de Turismo
CMJ – Conselho Municipal de Juventude
CMDH – Conselho Municipal de Direitos Humanos
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CMDA – Conselho Municipal de Drogas e Álcool
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMD – Conselho Municipal de Deficientes
CME – Conselho Municipal de Educação
CMH – Conselho Municipal de Habitação

FONTE: (BRASIL, PREF. SP, 2009)

Quadro 4: Histórico das Conferências Nacionais (2003/2009)

Governo Federal	Ano de Realização
Conferência Nacional de Aprendizagem Profissional	2008
Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca	2003/2006/2009
Conferência Brasileira sobre Arranjos Produtivos	2004/2005/2007
Conferência Nacional de Assistência Social	2003/2005/2007
Conferência Nacional das Cidades	2003/2005/2007
Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação	2005
Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	2004
Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior	2008/2009
Conferência Nacional de Cultura	2005
Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário	2008
Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	2003/2005/2007
Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência	2006/2008
Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	2006/2009
Conferência Nacional de Direitos Humanos	2003/2004/2006/2008
Conferência Nacional de Economia Solidária	2006
Conferência Nacional da Educação Básica	2008
Conferência Nacional de Educação Profissional Tecnológica	2006
Conferência Nacional do Esporte	2004/2006
Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais	2008
Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	2005
Conferência Nacional Infanto-Juvenil do Meio Ambiente	2003/2006/2009
Conferência Nacional da Juventude	2008
Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica	2003
Conferência Nacional do Meio Ambiente	2003/2005/2008
Conferência Nacional das Políticas Públicas para as Mulheres	2004/2007
Conferência Nacional dos Povos Indígenas	2006
Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial	2005/2009
Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal	2009
Conferência Nacional de Saúde	2003/2007
Conferência Nacional de Saúde Bucal	2004
Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador	2005
Conferência Nacional de Saúde Indígena	2006
Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	2004/2007
Conferência Nacional de Segurança Pública	2009
Conferência Nacional de Comunicação	2009

FONTE: (BRASIL, CONS. E CONF., 2009)

3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Fundado no direito ao acesso à informação (art. 5º, XIV) estendido a todos os cidadãos, bem como no princípio constitucional da publicidade, que rege a Administração Pública (CF, art. 37, *caput*), as audiências públicas confi-

guram-se como o meio pelo qual o Estado, por quaisquer de seus poderes, seja o Executivo, Legislativo ou Judiciário, pode promover o debate de forma aberta e transparente, sobre determinada matéria, de interesse social, com os setores sociais interessados.

A Constituição Federal de 1988 determina a *cooperação das associações representativas no planejamento municipal* (art. 29, XII); permite a participação da comunidade na gestão da segurança social (art. 194, parágrafo único, VII); determina a *participação da sociedade na gestão da saúde pública* (art. 198, III); (art. 204, II) além de instituir a realização de audiências, impondo à coletividade o dever de atuar para a defesa e preservação do meio ambiente (art. 225). Essas ações são realizadas por intermédio das audiências públicas, transformando-as em um importante espaço para a participação popular, uma vez que podem ser entendidas como um importante meio de garantir o exercício pleno da cidadania na construção de políticas de interesse social.

Nessa linha, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, ao definir esse espaço de interlocução entre sociedade civil e Administração Pública, destaca: *A audiência pública é um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que podem conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual.* (NETO, 1992, p. 192)

Ela deve ser utilizada como uma garantia processual na defesa dos direitos coletivos e difusos, caso estes tenham sido lesados ou se encontrem ameaçados por ato administrativo, projetos de lei em tramitação, ou ainda, decisão judicial de relevante repercussão nacional.

A competência para chamar as audiências públicas foi definida pela Constituição Federal de 1988, quando a matéria em questão fizer referência ao Legislativo Federal, e, para as matérias de competências dos Estados, Distrito Federal e municípios, o fundamento será as constituições estaduais ou leis orgânicas municipais e do Distrito Federal. Segundo o art. 58, que define a competência em razão da matéria para as Comissões que integram as casas e o respectivo Congresso Nacional, uma delas impõe a obrigatoriedade de *realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil* (CF, art. 58, § 2º II). Dentro do ordenamento jurídico brasileiro, é compe-

tente para convocar Audiência Pública:

a) Supremo Tribunal Federal: Conforme Regimento Interno, o presidente (art. 13, XVII) ou relator (art. 21, XVII) deverá convocar audiência pública, com o fim de ouvir pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário para o melhor *esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante, debatidas no âmbito do Tribunal.*

b) Ministério Público: Conforme a Lei Orgânica n. 8.625/93, quando se fizer necessária a defesa dos direitos as-

[...] as audiências públicas configuram-se como o meio pelo qual o Estado, por quaisquer de seus poderes, seja o Executivo, Legislativo ou Judiciário, pode promover o debate de forma aberta e transparente, sobre determinada matéria, de interesse social, com os setores sociais interessados.

segurados nas Constituições Federal ou Estaduais, deverá promover audiências públicas e emitir relatórios (art. 27, IV).

c) O juízo competente em processo administrativo: Lei Federal n. 9.784/1999, ao reafirmar a necessidade de que a população seja ouvida por meio de audiências públicas quando a matéria envolver assunto de interesse geral, autoriza ao órgão competente *abrir período de consulta pública* (art. 31), sendo que esta deverá ser *objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos* (art. 31, §1º), permite ainda ao juízo da causa, propor que, *diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo* (art. 31).

d) Deputados Estaduais e Vereadores: no âmbito dos seus respectivos Regimentos Internos;

e) Moradores e associações: Excepcionalmente no município de São Paulo, por força da Lei Orgânica Municipal (art. 159).

Os efeitos da realização das audiências públicas podem ser entendidos como o cumprimento de duas funções: a) cumprir com o dever constitucional de manter a sociedade informada, e, nos casos de questões de relevante interesse social, propor o debate, na medida em que fornece documentos e estudos

sobre o tema em tela, a ser analisado e deliberado em conjunto pela comunidade, esclarecendo suas dúvidas, na presença de técnicos da área; b) colher a manifestação dos cidadãos, os quais poderão apresentar propostas ou apontar soluções para eventuais problemas, bem como definir prioridades para a atuação da Administração Pública, quando esse for o objeto da audiência pública.

Quanto à vinculação ou não da Administração Pública para com o resultado da audiência, aponta Gustavo Henrique Justino de Oliveira: [...] *constatando que os institutos participativos têm lugar,*

notadamente, no âmbito da atividade administrativa discricionária, eventual posicionamento da população firmado em sede de audiência pública é mais um elemento na limitação da liberdade de atuação da Administração. Ainda que não vinculante, as exposições dos interessados devem ser minuciosamente consideradas pelo órgão "decididor" podendo inclusive constituir-se na motivação expressa de sua decisão. (OLIVEIRA, 1997, p. 163)

A questão da vinculação ou não das decisões proferidas em sede de audiências públicas, bem como conselhos de políticas setoriais, conforme apontado no item anterior deste trabalho, está diretamente ligada à existência de lei que a obrigue, dado o poder discricionário da Administração Pública, ou seja, o chamamento para a audiência pública definirá se ela terá o efeito vinculante ou meramente consultivo.

Em casos de aprovação de projetos de relevância para a sociedade, desde que haja disposição legal, a realização de audiência pública será vinculante na tomada de decisões. Nesse sentido, podemos apontar dois casos peculiares, o primeiro emana da *Resolução 009/87 do Conama – Conselho Nacional de Meio Ambiente*, que impõe a obrigatoriedade de realização de audiência pública para a aprovação do

Rima – Relatórios de Impacto Ambiental, sob pena de que a licença ambiental concedida seja declarada para fins jurídicos sem valor legal.

O segundo caso ocorre no município de São Paulo, onde, por força da Lei Orgânica, foi determinada a vinculação na aprovação, condicionada à realização de audiências públicas, para *debater projetos de implantação de obras ou equipamentos dos quais terão significativa repercussão ambiental ou na infra-estrutura urbana* (art. 159, §§ 1º e 2º).

A inobservância de tal requisito na tomada de decisão em questão de relevante interesse social pode configurar vício na edição de leis ou atos normativos da Administração Pública, sendo passivo de mandado de segurança ou, se for o caso, a oposição de ação direta de inconstitucionalidade, desde que observados os requisitos legais.

4 CONFERÊNCIAS PÚBLICAS

Dentro desse novo contexto de participação social que a democracia brasileira atravessa, podemos destacar as **Conferências Públicas** como um importante espaço para a atuação do cidadão, seja na construção de políticas públicas setoriais, seja na tomada de decisões que poderão causar impacto em sua vida.

No processo de elaboração de políticas públicas ou mesmo de políticas setoriais, temos a realização das conferências públicas, sendo um ponto importante para o exercício pleno da cidadania, constituído também como um espaço público, democrático e diversificado para a atuação dos diversos segmentos sociais.

72

Dentro desse novo contexto de participação social que a democracia brasileira atravessa, podemos destacar as Conferências Públicas como um importante espaço para a atuação do cidadão, seja na construção de políticas públicas setoriais, seja na tomada de decisões que poderão causar impacto em sua vida.

Por conferências públicas, entendemos ser o espaço político para a reflexão necessária em torno de determinado tema, com o fim de traçar diretrizes gerais para uma determinada política pública ou setorial, em que o governo e a sociedade civil expõem os seus pontos de vista a fim de se chegar a um denominador comum.

Ao analisarem o tema em questão, em virtude da ocorrência da I Conferência Nacional de Juventude, a socióloga Patrícia Lânes e o cientista político Maurício Santoro relatam ao Observatório Jovem o avanço do processo de redemocratização pelo qual passa o país, conforme se transcreve abaixo: [...] *a realização de conferências que reúnem representantes da sociedade civil e do governo para debater os rumos das políticas públicas é uma das inovações da redemocratização do Brasil. Desde a década de 1980, consolidaram-se iniciativas participativas como essas em setores como proteção à criança e ao adolescente, saúde e direitos humanos, que já realizaram dezenas de confe-*

rências. Outros campos, como políticas de promoção da igualdade racial e de defesa dos direitos das mulheres, têm experiência bem mais recente com tais medidas. (LÂNES; SANTORO, 2009)

Ao passo em que o País vai, aos poucos, construindo a sua democracia, com a tomada de consciência do cidadão de que ele é parte significativa nesse processo, o Instituto Polis – organização não governamental de assessoria aos movimentos sociais – alerta que as conferências devem ser entendidas como o espaço de debate entre Poder Público e sociedade, nos tempos que segue: *as conferências de políticas públicas são espaços amplos e democráticos de discussão das políticas, gestão e participação. Sua principal característica é reunir governo e sociedade civil organizada para debater e decidir as prioridades nas políticas públicas nos próximos anos. Na medida em que os diversos segmentos envolvidos com o assunto em questão participam do debate promovido na realização de uma conferência, pode-se estabelecer um pacto para alcançar determinadas metas e prioridades, além de abrir um espaço importante de troca de experiências. Podem ser realizadas conferências em âmbito municipal, estadual e federal.* (INSTITUTO POLIS, B. DICAS n. 230).

Segundo aponta o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, no relatório denominado *Participação Social: Retrato da trajetória recente* a intensificação da realização de conferências nacionais é marco característico da gestão dos últimos anos, realizada pelo Partido dos Trabalhadores, conforme abaixo: *No Brasil com a assunção ao poder de uma das forças políticas originárias do sindicalismo e dos movimentos sociais criados nas décadas de 70 e 80 tem-se observado a maior presença da sociedade nos espaços de participação social existentes na esfera pública federal. Informações referentes ao período 2003 a 2006 indicam que nesse período o governo federal colocou em prática uma estratégia de manter e ampliar a interlocução com movimentos sociais e com organizações da sociedade. Tal estratégia foi concretizada a partir da maior utilização dos espaços de participação social existentes no âmbito da administração pública federal e da criação de novos mecanismos que propiciam a canalização das demandas e manifestações da sociedade para dentro do Estado.* (RELATÓRIO IPEA, 2007)

As conferências surgem como demanda dos Conselhos de Políticas Setoriais, que identificam a demanda social para debate de determinada política setorial ou pública, podendo ainda ser instituída por força de lei. Como exemplificação, podemos apontar a Conferência Nacional de Saúde, *instituída como instância colegiada, para a organização do Sistema Único de Saúde*, de acordo com as disposições contidas na Lei Federal n. 8.142/1990, art. 1º, I.

Nessa mesma linha, importa ainda destacar as disposições do parágrafo único, da mesma lei, que institui normas específicas a serem aplicadas na respectiva conferência, conforme segue: *a Conferência de Saúde reunir-se-á a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde.* (Lei Federal n. 8.142/1990)

Nos casos em que não existir disposição legal para a convocação das conferências em qualquer âmbito da esfera de governo, ela será feita por atribuição do Poder Executivo, seja por meio do chefe do Executivo ou dos respectivos chefes de ministérios ou secretarias. Salvo disposição legal contrária, a convocação é feita por meio de Decreto do Poder Executivo, o qual traçará normas gerais sobre a realização da conferência, podendo ainda, designar a comissão organizadora que será composta, obrigatoriamente por representantes da sociedade civil e do Poder Público. A conferência será sempre presidida por aquele que a convocou, ou por quem este outorgar tal direito.

Um dos modelos de chamamento da população para o debate, por meio da realização de conferências que foge à regra acima, é a que acontece nos Estados da Federação, como por exemplo, São Paulo, onde a Defensoria Pública, por meio de edital do Procurador-Chefe, com vistas a identificar as demandas da sociedade no que se refere às questões de natureza processual, jurídica, e de direitos difusos, coletivos e individuais, procede à realização de pré-conferências e conferências regionais, conforme o trecho a seguir: *O Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado, que ocorre a cada dois anos, inicia-se com as Pré-Conferências Regionais, que identificam demandas da sociedade civil de cada região do Estado. Os delegados eleitos nestes encontros regionais levam as propostas aprovadas para a Conferência Estadual. Neste momento, todas as demandas são analisadas, por área temática considerando a viabilidade e a prioridade de implantação.* (BRASIL, DEF. PB. SP, 2007)

Com a intenção de reunir, na Conferência Nacional, o maior número de propostas de toda a Federação, geralmente realizam-se as pré-conferências municipais setorializadas, com o fim de garantir uma maior participação social, e importante se atentar para às orientações do Instituto Polis: *Após o processo das pré-conferências, a equipe organizadora deve sistematizar e analisar o material colhido nas reuniões preparatórias, para compor o ponto de partida da conferência municipal. A elaboração de materiais apropriados, em linguagem simples, é*

importante para que os delegados se apropriem do que será discutido. Por ter duração prolongada, a conferência pode ocorrer, por exemplo, em um sábado. A prefeitura pode fornecer alimentação e transporte aos participantes, evitando ausências por problemas financeiros dos delegados. É importante também oferecer uma estrutura de apoio às mulheres que tenham filhos pequenos, para que esta condição não limite sua participação. (INST. POLIS, B. DICAS n. 230)

Por conferências públicas, entendemos ser o espaço político para a reflexão necessária em torno de determinado tema, com o fim de traçar diretrizes gerais para uma determinada política pública ou setorial, em que o governo e a sociedade civil expõem os seus pontos de vista a fim de se chegar a um denominador comum.

Com a eleição dos delegados e das propostas nas pré-conferências, poderá realizar-se a Conferência Municipal, da qual se extraem nova delegação e rol de novas propostas para a Estadual, para só então, com novos delegados e propostas eleitas na Conferência Estadual, realizar-se a Conferência Nacional. Esse método apresentado assim não é obrigatório, trata-se tão simplesmente de tornar o processo de construção das conferências mais democrático, resguardada assim a participação de um número maior de pessoas.

A participação na conferência é direito de todos os cidadãos, os quais detêm livremente o direito de votar e serem votados, como delegados, bem como de indicar propostas e nelas votarem, desde que atendam os requisitos instituídos no regimento interno.

O regimento interno é a norma máxima de uma conferência, e deverá conter obrigatoriamente a programação, o tempo a ser destinado para os painéis de debates, bem como a apresentação, se for o caso, dos conferencistas e autoridades, devendo ser construído pela Comissão Organizadora e submetido à votação no Plenário Geral.

Durante a conferência, são formados Grupos de Trabalhos, também conhecidos como Plenárias ou GTs, os quais são definidos por eixo de discussão do tema central como, por exemplo, saúde,

educação, geração de emprego e renda, quando o eixo é de determinada parcela da sociedade.

Dos GTs serão extraídas as propostas, que se constituem como sugestões apresentadas pelos participantes do GT, de acordo com o número estabelecido previamente pelo regimento interno, sendo que após a aprovação pela Plenária Geral passa à memória da Conferência como Resolução.

Submetidas as propostas à Plenária Geral, será escolhido por votação sim-

ples, de todos os participantes, o número de propostas de acordo com as determinações do regimento interno. Estas passam a ser consideradas Resoluções ou Diretrizes a serem apresentadas na conferência seguinte (Municipal, Estadual ou Nacional).

Na sequência, realizam-se as votações para a escolha dos delegados, observando os mesmos critérios adotados no regimento e na votação das resoluções, os quais terão direito a voto na próxima conferência a ser realizada, conforme as novas disposições do regimento interno da nova conferência.

Em 2007, segundo levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, no relatório denominado *Participação Social: Retrato da trajetória recente* verifica-se uma intensificação na propositura e realização das conferências nacionais dentro do território brasileiro, conforme segue: *Entre 2003 e 2006 foram realizadas no Brasil 43 Conferências Nacionais (com a participação de mais de dois milhões de pessoas que deliberaram sobre propostas relacionadas às mais diversas políticas públicas, resultando em, aproximadamente, 5 mil deliberações). Do total de conferências ocorridas nesse período, 15 foram realizadas pela primeira vez demonstrando a ascensão de novos atores e de temas no âmbito da política nacional.* (REL. IPEA, 2007)

Quadro 4: Histórico das Conferências Nacionais (2003/2009)

Governo Federal	Ano de Realização
Conferência Nacional de Aprendizagem Profissional	2008
Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca	2003/2006/2009
Conferência Brasileira sobre Arranjos Produtivos	2004/2005/2007
Conferência Nacional de Assistência Social	2003/2005/2007
Conferência Nacional das Cidades	2003/2005/2007
Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação	2005
Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	2004
Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior	2008/2009
Conferência Nacional de Cultura	2005
Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário	2008
Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	2003/2005/2007
Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência	2006/2008
Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	2006/2009
Conferência Nacional de Direitos Humanos	2003/2004/2006/2008
Conferência Nacional de Economia Solidária	2006
Conferência Nacional da Educação Básica	2008
Conferência Nacional de Educação Profissional Tecnológica	2006
Conferência Nacional do Esporte	2004/2006
Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais	2008
Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	2005
Conferência Nacional Infanto-Juvenil do Meio Ambiente	2003/2006/2009
Conferência Nacional da Juventude	2008
Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica	2003
Conferência Nacional do Meio Ambiente	2003/2005/2008
Conferência Nacional das Políticas Públicas para as Mulheres	2004/2007
Conferência Nacional dos Povos Indígenas	2006
Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial	2005/2009
Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal	2009
Conferência Nacional de Saúde	2003/2007
Conferência Nacional de Saúde Bucal	2004
Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador	2005
Conferência Nacional de Saúde Indígena	2006
Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	2004/2007
Conferência Nacional de Segurança Pública	2009
Conferência Nacional de Comunicação	2009

FONTE: (BRASIL, CONS. E CONF., 2009)

Com o fim de enriquecer a reflexão ora apresentada, procedemos a um levantamento das conferências nacionais realizadas nos últimos sete anos, as quais, segundo dados do Governo Federal, registraram a participação social de mais de quatro milhões de brasileiros em 57 conferências nacionais, para debater e aperfeiçoar políticas públicas.

5 CONCLUSÃO

Com todos os elementos apresentados acima, podemos verificar a existência de diversas ações realizadas pelo Estado brasileiro e pela sociedade civil, com o objetivo de dar aplicabilidade ao Texto Constitucional, o qual garante a participação do cidadão no processo de planejamento e decisões da gestão da *Res pública*, além de abrir a ele a

participação na fase de fiscalização da execução das ações.

Dentro do Estado brasileiro, esta prática se constitui como um importante passo na consolidação da democracia, uma vez que ela deriva da palavra *demos* que significa **povo** e tem como essência, o exercício do poder pela coletividade, de forma plena e soberana.

As aberturas institucionais promovidas pelo Estado permitem uma aproximação maior entre os principais atores sociais, a saber, o **Estado**, a **sociedade civil** e o **próprio indivíduo** no exercício da sua cidadania. Nessa linha, ao analisar a participação social nas esferas públicas, destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro: *A participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a Sociedade.* (DI PIETRO, 1993, p. 34)

O exercício dessas práticas, pelos governos e pela sociedade potencializa a participação social na medida em que promove transparência nas deliberações e visibilidade nas ações da gestão pública, permitindo assim que se democratize o sistema de decisões em cada esfera pública. Tal abertura permite uma maior expressão e visibilidade das demandas apresentadas pelos diferentes segmentos sociais, fomentando um avanço significativo na promoção da isonomia e da equidade na construção das políticas públicas e setoriais.

Mesmo com tantos avanços durante essas duas primeiras décadas (1988 – 2010) do processo de democratização no país, é preciso considerar a necessidade de levar ao conhecimento de grande parte da população a existência de espaços para a sua atuação, promovendo e difundindo assim uma nova cultura de participação política no país, que possa contrapor a essa cultura assistencialista e de acomodação pela qual atravessa grande parte do povo brasileiro.

É imprescindível que se desenvolvam ações conjuntas e transversais que possam intervir dentro das realidades das massas sociais, com o objetivo de promover o debate sobre a *Coisa Pública*. Tais ações devem transcender aos limites impostos pelo senso comum, pela burocracia pública e princi-

palmente pelas concepções antiquadas de governantes e seus respectivos partidos políticos.

A construção de uma cultura de participação social deve ter como base uma política nacional de educação popular para a democracia, a qual deverá congrega ações realizadas pelas diversas pastas institucionais do Estado, bem como dos diversos segmentos civis e sociais.

REFERÊNCIAS

- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3. ed. São Paulo: Ática, 1998.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 10. ed. São Paulo: Campus, 1992.
- BRASIL, Conferências e conselhos: sociedade participa da formulação de políticas. *Caderno Destaques*. Disponível em: <http://wikicoi.planalto.gov.br/coi/Caderno_Destaques/Conselhos_conferencias.pdf> Acesso em: 9 nov. 2009.
- BRASIL, Defensoria Pública do Estado de São Paulo. *Ciclo de conferências da Defensoria Pública*. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2963>> Acesso em: 9 nov. 2009.
- BRASIL, Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Relações Institucionais. Disponível em: <<http://www.relacoesinstitucionais.sp.gov.br/portal.php/conselhos>> Acesso em: 9 nov. 2009.
- BRASIL, Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://planalto.gov.br>> Acesso em: 9 nov. 2009.
- BRASIL, Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <<http://prefeitura.sp.gov.br/conselho>> Acesso em: 9 nov. 2009.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia*. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- _____. *Convite à filosofia*. Editora Ática, 2000.
- DALLARI, Dalmiro de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- _____. *O renascer do direito*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.191, jan./mar. 1993.
- HERKENHOFF, João Batista. *Movimentos sociais e o direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- IHERYNG, Rudolf Von. *A luta pelo direito*. 1. ed. São Paulo: Centauro, 2002.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia C. et al. Conferências públicas. *Boletim DICAS: ideias para ação municipal*, n. 230. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=230> Acesso em: 9 nov. 2009.
- LACLAU, Ernesto. Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social. *Revista Brade Ciências Sociais*, n. 2, v. 1, out.1986.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de participação política*: legislativa, administrativa, judicial: fundamento e técnicas constitucionais de legitimidade. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- LÂNES, Patrícia; SANTORO, Maurício. *Democracia e participação: reflexões a partir da 1ª Conferência de Políticas Públicas de Juventude*. Disponível em: <http://www.uff.br/obsjovem/mambo/index.php?option=com_content&task=view&id=492> Acesso em: 9 nov. 2009.
- OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro.

- Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 209 p. 153-167, jul./set. 1997.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) (2007). *Participação Social*: retrato da trajetória recente (2003-2006). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/textos/resumo%20sem_quintas%20part_social.pdf> Acesso em: 10 nov. 2009.
- INSTITUTO POLIS – *Boletim Dicas n. 230*: Governo e sociedade – conferências públicas. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=230> Acesso em 9 nov. 2009.
- TOURAINÉ, Alain. *O que é a democracia?* Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.
- VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a política social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

Artigo recebido em 27/4/2010.

Artigo aprovado em 23/10/2010.

Hugo Rosa da Paixão é assessor técnico da Prefeitura de Brotas de Macaúbas – BA.