

## **Influência das Conferências Nacionais na Formulação das Políticas Públicas: Análise a Partir do Modelo de Gestão Social**

*Influence of the National Conferences in the formulation of public politics: analysis from the social management model*

**Ana Paula Magalhães Maciel<sup>1</sup>**

### **RESUMO**

O presente artigo pretende analisar as conferências nacionais a partir do modelo de gestão social, destacando a influência da sociedade no processo de elaboração das políticas públicas, notadamente como meio para inclusão das deliberações no âmbito das instituições públicas. Inicialmente, realiza-se uma abordagem sobre a reforma da Administração Pública no contexto brasileiro a partir do contraste da gestão social em relação ao modelo de gestão estratégica. Posteriormente, pretende-se expor a dinâmica das conferências nacionais, com destaque para a contribuição no ciclo das políticas pública sob a ótica da “ação comunicativa”. A título de conclusão foram apontados alguns problemas e desafios enfrentados por esses processos participativos.

**Palavras-chave:** Reforma Da Administração; Gestão Social; Participação; Políticas Públicas.

### **ABSTRACT**

This paper aims to analyze the national conferences from the social management model, highlighting the influence of society in the shaping public politics process, as an instrument for inclusion of deliberations within public institutions. Initially, it was made an approach about to the reform of public administration in the Brazilian context from the contrast of social management in relation to the strategic management model. Subsequently, it is intended to expose the dynamics of national conferences, highlighting the contribution in the cycle of public politics from the perspective of “communicative action”. In conclusion were pointed out some problems and challenges faced by these participatory processes.

**Keywords:** administrative reform; social management; participation; public politics.

---

<sup>1</sup> Acadêmica em Direito pela PUC MINAS. Estagiária da Coordenação de Pesquisa e Pós-graduação da PUC MINAS São Gabriel. Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Gestão social e instrumentos de participação do NAP/PUC MINAS. E-mail: [anapxd@hotmail.com](mailto:anapxd@hotmail.com).

## 1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública e suas instituições são influenciadas pelo contexto em que se desenvolvem, adequando-se constantemente às mutabilidades e anseios sociais. No caso brasileiro, as conjunturas político-sociais impulsionaram as tentativas de reforma e modernização do aparelho do Estado desde a década de 30, sendo que em um primeiro momento a gestão era eminentemente burocrática, centralizada e hierarquizada. Os serviços e as principais atividades estatais eram “coisa pública”, decididos e executados por um corpo funcional que, em tese, compreendia amplamente as necessidades dos cidadãos.

A reforma com aspectos burocráticos foi essencial para romper com práticas patrimonialistas as quais não privilegiavam o interesse público. Entretanto, essa administração tradicional, calcada em aspectos instrumentais e autoritários, não mais se sustentava diante da necessidade de desenvolvimento econômico e democratização do país. A criação de uma burocracia profissional foi tardia no Brasil, desenvolvendo-se em meio aos avanços tecnológicos e econômicos.

Dessa forma, era preciso adequar novamente o aparelho do Estado às mudanças socioeconômicas, posto que os gestores e funcionários não estavam habilitados para atender às demandas sociais e negociarem diante das crises. Assim, devido ao mau processamento, sobrecarga das demandas e crise do Estado, desenvolveu-se de forma gradativa a partir dos anos 80 a gestão no modelo gerencial, implementada no país durante o governo FHC.

Paralelamente ao modelo gerencial, formou-se a gestão societal ou social, preconizando a criação de meios de participação popular não só em relação ao discurso, mas também no nível das instituições, possibilitando a gestão efetiva em base nas demandas sociais. São considerados meios de gestão social os fóruns temáticos, os conselhos gestores, o orçamento participativo.

Nesse sentido, o presente artigo pretende analisar as conferências nacionais a partir do paradigma do modelo de gestão social, com destaque para a influência quanto à tomada de decisões públicas e ao processo de elaboração das políticas públicas, notadamente como instrumento para inclusão das deliberações no âmbito das instituições competentes.

A análise partiu de uma revisão teórica, apontando o pensamento de importantes autores para fundamentar a pesquisa. No tocante à discussão sobre as conferências nacionais, buscou-se aliar a visão de teóricos aos dados oficiais das entidades responsáveis pela organização desses espaços participativos.

## 2 O MODELO DE GESTÃO SOCIETAL E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: CONTRASTE

Com a abertura política em meados da década de 80, o Estado brasileiro enfrentou um processo de redemocratização e, conseqüentemente, o novo contexto exigiu reforma da máquina administrativa para que a gestão pública pudesse atender às demandas da sociedade. Assim, nesse período, o aparelho do Estado conviveu com formas alternativas de gestão fruto das “mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as organizações não-governamentais” (DE PAULA, 2005, p. 37).

Nesse sentido, o modelo de gestão pública na vertente societal, pensada a partir de um processo organizacional, pode ser compreendido como uma gestão que incorpora as dimensões política, cultural e social em nível institucional, afastando-se a lógica meramente instrumental e técnica. A mobilização em torno de uma gestão que incluísse a participação social e os interesses heterogêneos na agenda pública implicou na criação de diversos mecanismos hábeis para o controle social em relação às atividades da

Administração e, ainda, retirando do monopólio estatal o poder de formulação das políticas públicas.

Ao lado da perspectiva societal se desenvolveu a gestão gerencial, especialmente nos anos 90 com o governo FHC. A administração pública gerencial parte das experiências da gestão na esfera privada e objetiva a flexibilização dos processos, controle dos resultados e eficiência na prestação do serviço público. O paradigma gerencial buscou realizar reformas especialmente em relação aos aspectos econômicos, institucionais e administrativos. Bresser Pereira, principal responsável pelas bases da reforma, comenta:

A reforma gerencial do Estado de 1995 busca criar novas instituições legais e organizacionais que permitam que uma burocracia profissional e moderna tenha condições de gerir o Estado brasileiro. Esta reforma não subestima os elementos de patrimonialismo ou de clientelismo que ainda subsistem em nosso meio. Parte, entretanto, do pressuposto de que no final do século XX, quando as técnicas de controle gerencial e democrático já foram amplamente desenvolvidas, a melhor forma de combater o clientelismo é ser gerencial; é dar autonomia ao administrador público, valorizando-o por sua capacidade de tomar decisões, inclusive de caráter político, em vez de submetê-lo a um controle burocrático vexatório (PEREIRA, 2000, p. 18).

Assim, o planejamento estratégico enfatizou questões eminentemente administrativas, embora não tivesse desconsiderado integralmente a dimensão sociopolítica. Entretanto o objetivo maior não consistiu na criação de canais efetivos de participação e influência da sociedade. Havia, portanto, centralização dos processos decisórios e de formulação das políticas públicas no âmbito das secretarias, relegando-se a execução a terceiros ou a organizações sociais, a partir de uma descentralização administrativa.

No contexto brasileiro, a nova administração pública foi implementada efetivamente com a instituição do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado aprovado em 1995. O objetivo maior de tal planejamento consistia em reduzir a máquina estatal e cortar gastos públicos por meio da delegação da execução de grande parte dos serviços a terceiros, de modo que o núcleo estratégico ficava a cargo da Administração, com conseqüente divisão entre atividades estatais exclusivas e não exclusivas. Assim, “o núcleo estratégico é o centro no qual se definem a lei e as políticas públicas, e se garante, em nível alto, seu cumprimento. É formado pelo presidente ou primeiro-ministro e seus ministros [...] (PEREIRA, 2010, p. 20).

Corroborando o pensamento, destacada De Paula:

Em relação à organização administrativa do aparelho do Estado, verificamos que a vertente gerencial tem objetivos claros, realizando uma concentração da formulação e avaliação das políticas públicas no núcleo estratégico do Estado. No que se refere às “atividades exclusivas” do Estado, temos as secretarias de políticas públicas, que realizam o planejamento e o controle das políticas governamentais articuladas com os ministérios, que operam em dois grandes colegiados, responsáveis por produzir e avaliar as políticas e ações governamentais [...] (DE PAULA, 2005, p. 42).

A busca incessante por eficiência, qualidade e profissionalismo da estrutura organizacional reduziu a capacidade de capilaridade das demandas populares na fase de elaboração das políticas públicas, apostando-se na qualidade decisória dos profissionais-burocratas. Assim, a gestão social buscou preencher essa lacuna por meio da criação de canais que “permitem a inclusão dos setores

marginalizados na deliberação a respeito do interesse público; e possibilitam que os diferentes interesses presentes na sociedade sejam explicitados e negociados num espaço público transparente” (DE PAULA, 2005, p. 44).

Em princípio, de forma superficial, a gestão social poderia sugerir práticas que ocorrem tão somente no terceiro setor e em organizações não governamentais. Todavia, esse modelo deve ser adotado também no âmbito público, exprimindo-se uma verdadeira “cidadania deliberativa” na qual “a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2008, p. 160).

## 2.1 Gestão social e a perspectiva da ação comunicativa

Conforme dito anteriormente, o planejamento estratégico implicou em uma clara divisão entre atividades estatais exclusivas e atividades não exclusivas. No campo das políticas públicas, houve separação entre as fases de elaboração e implementação, isto é, a produção das diversas políticas públicas era concentrada pelo Executivo e seus respectivos órgãos, sendo os processos decisórios restritos aos técnicos que, supostamente, conheciam profundamente as demandas sociais. Conforme Bresser Pereira (2010, p. 21) “uma estratégia essencial ao se reformar o aparelho do Estado é reforçar o núcleo estratégico e ocupá-lo com servidores públicos altamente competentes, bem-treinados e bem-pagos”.

Analisando esse quadro, uma interessante abordagem é realizada por Tenório (2008; 2011) quanto à gestão gerencial e social. Para o autor, o planejamento estratégico e o monopólio da formulação das políticas públicas se referem a uma ação “racional instrumental”. Trata-se de “uma razão com relação a fins na qual vai predominar a instrumentalização da ação social dentro das organizações, predomínio este centralizado na formalização mecanicista das relações sociais” (TENÓRIO, 2008, p. 33). Adotando-se esse posicionamento, tem-se que as reformas operadas na Administração não estreitaram a relação entre administrador e administrado, pois o “conhecimento” é algo produzido isoladamente nas instituições.

Em relação à formulação das políticas públicas, denota-se que o modelo gerencial não priorizou a criação de instrumentos para influência ampla e efetiva da sociedade no momento de construção da “racionalidade”, ou seja, os indivíduos verdadeiramente atingidos pelas ações estatais têm reduzida participação, provocando a construção de políticas com pouca efetividade e legitimidade. Segundo Tenório:

O conhecimento racional-funcional, mesmo quando produz metodologias que estimulam a “participação”, na realidade promove distanciamento entre superiores e subordinados. Por mais “sistêmica” que seja a divisão do trabalho na concepção orgânico-funcional dos níveis estratégico, tático e operacional, não descaracteriza a hierarquização burocrática que rege as organizações. Mesmo quando essas metodologias propõem uma “mudança racional planejada”, a participação se tem restringido a determinadas camadas sociais dentro das organizações (TENÓRIO, 2008, p. 34).

As falhas nos resultados de implementação das políticas apresentam forte relação com a não incorporação do debate e de interesses heterogêneos. Assim, diferentemente do modelo gerencial, a gestão social propõe a construção da agenda governamental a partir de uma “ação comunicativa”, nos termos habermasianos. Nesse sentido, a racionalidade comunicativa prioriza o diálogo entre os atores públicos e sociais envolvidos nos processos decisórios para uma construção legítima, “consequentemente, o processo decisório seria democratizado na medida em que os participantes defendessem suas razões

com base no melhor argumento” (TENÓRIO, 2008, p.37). Por outro lado, no modelo gerencial predomina a racionalidade instrumental, na qual o processo decisório é hierarquizado, burocratizado e circunscrito à Administração Pública, ou seja, a estrutura organizacional das instituições reflete nas decisões tomadas. Nesse sentido vale destacar o magistério de Tenório:

[...] as teorias organizacionais, como projeto científico de prescrição e explicação dos fenômenos organizacionais, vivem hoje em dia a dificuldade de atender, de um lado, o crescente determinismo da racionalidade funcional/técnica, e de outro a necessidade sempre presente da emancipação humana (TENÓRIO, 2008, p. 44).

Dessa forma, as instituições públicas necessitam incorporar o discurso no processo de elaboração das políticas e, ao gerenciá-las devem priorizar a criação de mecanismos participativos e de controle da população. Conforme De Paula (2005) no âmbito da vertente societal existem alguns canais que apresentam tal objetivo como, os Fóruns temáticos, os Conselhos, o orçamento participativo, entre outros.

A racionalidade comunicativa sob essa ótica é considerada uma forma de balizar a tensão entre racionalidade burocrática e subjetiva, noutros termos, afasta-se a percepção unicamente particular e, simultaneamente, minimiza a influência exclusivamente tecnocrata. Assim, tem-se que a forma organizacional das instituições e o modelo de gestão adotado pela Administração Pública refletem na tomada de decisões ou no modo como as políticas públicas são elaboradas, afinal, o modelo gerencial acaba discriminando as concepções não originadas dos tecnocratas. Após os apontamentos iniciais, pretende-se analisar a seguir as conferências nacionais a partir da perspectiva da gestão social e ação comunicativa.

### 3 CONFERÊNCIAS NACIONAIS: BREVE CARACTERIZAÇÃO

De forma sucinta, as conferências nacionais são espaços participativos e deliberativos em relação às diversas políticas públicas organizados pelo Poder Público em caráter transitório. Para Souza (2012, p. 9) “são processos participativos que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade civil para a formulação de propostas para determinada política pública”. Geralmente são convocadas por órgãos ou conselhos integrantes do Executivo federal, não obstante esses espaços são inclusivos, pois reúnem gestores, representantes governamentais, sociedade civil, grupos e profissionais do setor.

Historicamente, a primeira conferência nacional realizada aconteceu no ano de 1941 mediante convocação do então Ministério da Educação e da Saúde. Nesse período vigorava um modelo de gestão burocratizado devido à Era Vargas, de modo que o objetivo inicial do Governo Federal consistiu na centralização e controle do desenvolvimento das políticas públicas de saúde e educação nos governos subnacionais, afastando-se a participação popular.

Nas edições posteriores, ampliaram-se cada vez mais os participantes. Foram incorporadas entidades, associações, fundações, mas ainda com reduzida interferência da sociedade civil. Esse quadro se altera em 1986 com a realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS) em meio ao movimento de reforma sanitária. As deliberações realizadas durante o evento contribuíram fortemente para a estruturação do Sistema Único de Saúde (SUS) e, igualmente, influenciaram a nova Constituinte. Acerca da 8ª CNS, destaca o Conselho Nacional de Secretários de Saúde:

Um amplo processo de mobilização social, que articulou representação de diferentes segmentos e estimulou a realização de pré-conferências nos estados, permitiu a reunião de cerca de quatro mil pessoas em Brasília, dos quais mil eram delegados com direito a voz e voto, para discutir os rumos do sistema de saúde (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE, 2009, p. 17).

A ampliação da participação popular no âmbito das conferências nacional é fruto da experiência pioneira da política de saúde, provocando expansão para outros setores. Segundo Souza (2012; 2013), embora esses processos participativos tenham sido institucionalizados na década de 30, notou-se o aumento da convocação somente a partir de 2003, podendo sugerir aspectos da gestão social no governo Lula, pois no início do seu mandato as conferências ocorreram de forma organizada e periódica. Assim, ficou claro o intento de participação e controle social, dimensões reduzidas anteriormente. Segundo Maroni (2005, p. 296) “no governo anterior, os movimentos sociais e as organizações não governamentais que defendem direitos eram chamados de “neobobos” (isso pelo próprio presidente Fernando Henrique Cardoso)”.

Após a breve caracterização das conferências nacionais, pretende-se no tópico seguinte expor a dinâmica organizacional desses processos, bem como analisar a influência das conferências na elaboração das políticas públicas sob a perspectiva da gestão social como ação comunicativa.

### 3.1 Conferências nacionais e a incorporação das deliberações nas instituições públicas

Analisando a organização das conferências típicas<sup>2</sup>, percebe-se na maioria uma dinâmica similar. São convocadas inicialmente pela Administração Federal ou pelo próprio chefe do Poder Executivo, geralmente por decreto, resolução ou portaria, a depender do órgão. O instrumento legal convocatório dispõe antecipadamente sobre o tema e eixos principais de discussão, bem como o órgão ou a comissão responsável pela organização do evento.

Para a realização da conferência em nível nacional, inicialmente ocorrem etapas preparatórias em âmbito local ou intermunicipal e posteriormente na instância estadual, constituindo-se momentos cruciais na dinâmica devido à eleição dos delegados provenientes de diversos segmentos sociais como profissionais, gestores e população, os quais são encarregados da representação dos interesses heterogêneos nas etapas subsequentes.

Nas etapas municipais e estaduais são elaborados os textos-base, isto é, fixam-se as diretrizes relativas aos diversos eixos temáticos, as quais são objeto de deliberação e votação. O resultado é consolidado em documento que orientará a atuação dos delegados no evento em nível nacional e, após as etapas prévias, segue-se à conferência nacional realizada geralmente na capital Federal. Nesse momento prosseguem-se as deliberações, contando com a participação dos delegados anteriormente eleitos, conselheiros, população, pesquisadores, trabalhadores do respectivo setor, entre outros segmentos.

A título de exemplo, vale mencionar que a IX Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2013, contou com a participação efetiva de 3.323 pessoas, incluindo 1.830 delegados dos governos subnacionais, 633 observadores e 185 convidados (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2014). No setor da educação, por sua vez, verificou-se na II Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada em 2014, a presença de 3.958 participantes sendo 2.673 delegados credenciados, 297

<sup>2</sup> Segundo Souza (2012; 2013), tal dinâmica se aplica aos 74 processos analisados pelo autor entre o período de 2003 a 2010. Porém, é possível perceber que alguns processos participativos não contam com a dinâmica aqui exposta, embora denominados de “conferência” não foram convocados pelo Poder Executivo, não se organizaram em etapas preparatórias ou não buscaram eleger delegados/representantes. Dessa forma, tal aspecto sugere a divisão das conferências em processos típicos e atípicos.

observadores credenciados e 859 entre organizadores, pessoal de apoio, convidados, imprensa, expositores, visitantes artistas (FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2014).

No evento nacional há a deliberação do documento referência, sendo possível realizar emendas aditivas, supressivas ou substitutivas e, ainda, permite-se a apresentação de novas propostas para a alteração democrática do conteúdo dos documentos elaborados inicialmente. Na II CONAE, por exemplo, constatou-se que os atores envolvidos nas etapas preparatórias foram responsáveis pela relatoria de aproximadamente 30.000 propostas, compreendida por emendas ao texto e novos parágrafos (FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2014).

Os participantes também podem intervir por meio das moções que consistem em propostas envolvendo diversos assuntos ligados à política pública em questão, sendo geralmente manifestações de apoio, repúdio, indignação, recomendação, entre outras. Na 14ª Conferência Nacional de Saúde realizada no ano de 2011, foram efetivamente aprovadas e inseridas no documento final o total de 41 moções de apoio, 27 de apelo e 12 de repúdio, as quais foram direcionadas para as mais diversas entidades públicas como, o Ministério da Saúde, o Conselho Nacional da Saúde, o Supremo Tribunal Federal, Secretária de Direitos Humanos, Executivo Federal, Senado (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2012).

Assim, tem-se que a grande finalidade das conferências diz respeito à capacidade propositiva em relação às diretrizes e metas para o respectivo setor de política pública. Segundo Souza (2012), tal finalidade foi constatada em 82% das 74 conferências nacionais analisadas entre o período de 2003 a 2010. Por óbvio, o objetivo maior dessas instâncias participativas consiste em influenciar a formulação das políticas pelo Poder Público através de novas propostas construídas por diversos segmentos sociais para que a elaboração reflita a realidade do setor, afastando-se a centralização da gestão das políticas tão somente nos conselhos, secretarias ou Ministérios.

Finalmente, após a realização de todas as etapas, compreendendo as deliberações, votações, seminários e plenárias que lhes são próprias, a comissão ou o órgão responsável pela conferência nacional consolida o relatório ou documento final a ser encaminhado às instituições e órgãos competentes para o monitoramento das deliberações. No caso da política de educação cabe ao Fórum Nacional de Educação (FNE) a atribuição, nos termos de seu regimento interno, de acompanhamento e avaliação da implementação das propostas. Por sua vez, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) costuma instituir grupos de trabalho com tal competência que se reúnem periodicamente em uma etapa de avaliação dos resultados.

A partir dessas considerações, percebe-se que as conferências nacionais permitem a construção coletiva da agenda governamental através da interlocução entre o Poder Público e a sociedade, com seus diversos atores. A população, por meio do discurso, interage e intervém nas políticas públicas, permitindo a democratização na formulação, visto que a incorporação da sociedade garante uma flexibilização do processo “através de ações participativas que contraporiam ao princípio da centralização técnico-burocrática tão usual nos nossos sistemas organizacionais” (TENÓRIO, 2008, p. 73).

Na perspectiva da gestão social, as conferências nacionais constituem meios de construção da racionalidade na Administração Pública de forma comunicativa, isto é, a produção do conhecimento (no caso, das diretrizes e propostas) não é realizada de forma onipotente como predomina na racionalidade instrumental-burocrática. O agir comunicativo, expresso nas deliberações das conferências, permite a interlocução entre diversos atores que de forma dialógica e conjunta alcançam as decisões e resultados pretendidos. Nesse sentido, a tomada de decisões não se realiza alheia às demandas e necessidades sociais como se verifica no modelo gerencial.

Segundo Habermans:

A razão comunicativa distingue-se da razão prática por não estar adscrita a nenhum ator singular nem a um macrossujeito sociopolítico. O que torna a razão comunicativa possível é o *medium* linguístico, através do qual as interações se interligam e as formas de vida se estruturam (HABERMANS, 1997, p.20).

Na dinâmica das conferências as diferentes perspectivas e interesses são canalizados a partir de uma interlocução entre os atores envolvidos permitindo alcançar os objetivos comuns, de modo que formulação de novas diretrizes e as mudanças propostas possam corresponder às inclinações daqueles que participaram ativamente da construção da racionalidade. De fato, a interferência dos segmentos sociais na fase de formulação das políticas públicas gera uma maior legitimidade das decisões públicas e adesão aos projetos.

Por conseguinte, a tentativa do modelo gerencial de separar quem elabora e executa, bem como de realizar a cisão entre formulação e implementação justifica em parte as falhas no ciclo das políticas públicas, especialmente a falta de efetividade de certas políticas. Na concepção gerencial, a população é vista como incapaz de tomar decisões de natureza técnica, expressando-se verdadeiro fenômeno de poder no qual os núcleos estratégicos do governo são responsáveis pela formulação, privilegiando “o saber técnico de decisão monológica do saber fundamentado na dialogicidade” (TENÓRIO, 2008, p. 123).

Em síntese, a organização das instituições públicas a partir do modelo de gestão social permite a tomada de decisão coletiva com liberdade de manifestação e fala e, ainda “baseada no entendimento, na argumentação e não na negociação no sentido utilitário do termo” (TENÓRIO; CANÇADO; PEREIRA, 2011, p. 701).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem aqui realizada não sugere que a gestão social constitua a solução perfeita e acabada para os problemas de participação social ou a única alternativa de modelo organizacional realmente eficaz para a Administração. Na verdade, pretendeu-se demonstrar que os fundamentos do modelo de gestão societal contribuem para a inclusão das deliberações sociais no âmbito das instituições públicas responsáveis pela formulação das políticas. Dessa forma, as bases de cidadania deliberativa, dialogicidade e inclusão atenuam - e não excluem- o papel central dos tecnocratas-burocráticos-profissionais no processo decisório, especialmente em relação à escolha eminentemente utilitarista do que seria essencial ou não para a população.

A criação de meios participativos propostos pela gestão social, como o orçamento participativo, os conselhos e os fóruns temáticos conferem legitimidade e efetividade às políticas, afinal, a construção das decisões de forma coletiva leva à emancipação e corresponsabilização dos participantes na coisa pública (Tenório, Cançado e Pereira, 2011). Nessa perspectiva, as conferências são processos que refletem claramente a influência popular no ciclo das políticas públicas. Diversas áreas foram inovadas a partir da incorporação das deliberações das conferências como, por exemplo, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o próprio Sistema Único de Saúde (SUS), a terceira versão do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), o Plano Nacional de Educação (PNE) recentemente aprovado, entre outros.

As contribuições provenientes das conferências são evidentes. Entretanto, para a abordagem desse tema é imprescindível elencar alguns problemas nesses processos participativos, ainda que o objetivo desse trabalho não seja propor soluções, pois levantar tais questões pode contribuir para futuras pesquisas. Inicialmente, se analisarmos o histórico das conferências, conforme dito anteriormente, elas se

desenvolveram na Era Vargas em meio ao modelo de administração burocrática, sendo que à época o objetivo do Executivo Federal não consistiu em um projeto emancipatório e inclusivo da sociedade, ao revés buscou-se integrar os governos subnacionais aos planos nas áreas de saúde e educação. Por outro lado, durante a fase da administração estratégica a importância das conferências foi reduzida, haja vista a falta de periodicidade e organização desses processos que demoravam em média seis anos para serem realizados, a exemplo das 8<sup>o</sup> e 9<sup>o</sup> edições da Conferência Nacional de Saúde que ocorrer em 1986 e 1992, respectivamente.

Com o fim do governo FHC e atualmente, houve um aumento significativo da convocação das conferências de forma periódica, assim como a expansão para diversos setores de políticas públicas. Desse modo, torna-se preocupante - e questionável- se as conferências podem servir de instrumento aos propósitos da Administração Pública, a depender do modelo organizacional que prevalece, seja ele burocrático, gerencial ou social, podendo comprometer a legitimidade das deliberações.

Finalmente, percebe-se que a própria dinâmica organizacional desses processos pode implicar em limitação da participação. As conferências típicas, como já citado, são precedidas de etapas preparatórias nas esferas local e estadual, nessas fases há um amplo debate e acesso aos diversos segmentos da sociedade, contando, ainda, com reuniões e assembleias nos bairros e regiões. Entretanto, ao longo do processo há um “afunilamento” da participação, pois os delegados são eleitos nessas etapas para representarem os segmentos nos eventos seguintes, até alcançar a etapa nacional.

Nesse sentido, os atores anteriormente presentes nas conferências locais e estaduais não apresentam mais o direito de voz e voto, situação que pode provocar reconfiguração das demandas e propostas. Assim, o caráter mais fechado das conferências em nível nacional compromete em certa medida a legitimação das deliberações, pois a delimitação dos eixos temáticos e dos representantes da sociedade se torna imperativa.

De toda sorte, assim como outros instrumentos de participação, as conferências não estão isentas de problemas, sejam questões políticas, programáticas, de gestão ou orçamentárias, podendo haver resistência por parte dos próprios governantes. Sucede, porém, ser necessário manter periodicidade na realização das conferências, visando avaliar os resultados das metas traçadas em outras edições e consequente elaboração de novas diretrizes para a realidade do setor e que incluam as demandas sociais. Malgrado os problemas apresentados, não se pode negar as conquistas e as inovações para as políticas públicas de sorte que esses instrumentos merecem ser encorajados nas gestões e expandidos para outras áreas.

## REFERÊNCIAS

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. *As conferências nacionais de saúde: evolução e perspectivas*. Brasília: CONASS, 2009. Disponível em: [http://www.conass.org.br/conassdocumenta/cd\\_18.pdf](http://www.conass.org.br/conassdocumenta/cd_18.pdf)>. Acesso em: 18 jun. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. *Relatório Final da 14<sup>a</sup> Conferência Nacional de Saúde*. Ministério da Saúde, Brasília, 2012. Disponível em: <[http://conselho.saude.gov.br/14cns/docs/Relatorio\\_final.pdf](http://conselho.saude.gov.br/14cns/docs/Relatorio_final.pdf)>. Acesso em: 09 jul. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Anais da IX Conferência Nacional de Assistência Social*. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional/anaisdaixconferencia\\_menor.pdf/download](http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional/anaisdaixconferencia_menor.pdf/download)>. Acesso em: 09 jul. 2015.

DE PAULA, A. P. P. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. *Revista de*

*Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, jan-mar, 2005. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/rae/vol45-num1-2005/administracao-publica-brasileira-entre-gerencialismo-gestao-social>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

FORÚM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Documento-final*. Ministério da Educação, Brasília, 2014. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/doc/DocumentoFina240415.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2015.

HABERMANS, J. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Tempo Brasileiro: Rio de Janeiro, 1997, cap. 1, p. 17-63.

MARONI, J. A. O direito à participação no Governo Lula. In: CENTRO DE ESTUDOS DE SAÚDE. *Saúde em Debate*. Revista do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, v. 29; n. 71, São Paulo, 2005. Disponível em: <[https://www.mp.gov.br/portalweb/hp/2/docs/saude49-saude\\_em\\_debate\\_-\\_revista\\_do\\_centro\\_brasileiro\\_de\\_estudos\\_de\\_saude.pdf#page=62](https://www.mp.gov.br/portalweb/hp/2/docs/saude49-saude_em_debate_-_revista_do_centro_brasileiro_de_estudos_de_saude.pdf#page=62)>. Acesso em: 22 jul. 2015.

PEREIRA, L. C. B. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista da Administração Pública*, v. 34, n. 4, Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289/0>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

SOUZA, C. H. L. de. *A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010*. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2012. (Texto para Discussão, n. 1.718). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1718.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1718.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2015.

SOUZA, C. H. L. de *et al.* Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 1, p. 25-52. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-pagina-principal/888-livro-conferencias-nacionais-atores-dinamicas-participativas-e-efetividade>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

TENÓRIO, F. G. *Tem razão a administração? Ensaios de Teoria Organizacional*. Editora Unijuí: Rio Grande do Sul, 2008.

TENÓRIO, F. G; CANÇADO, A. V; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 9, nº 3, artigo 1, Rio de Janeiro, Set. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5215>>. Acesso em: 22 jul. 2015.