

## **EIXO 1 – ESTADO, SOCIEDADE E DEMOCRACIA**

### **D1.2 Democracia e Cidadania no Brasil (16h)**

**Professor : Roberto Rocha Coelho Pires**

#### **Aula 3**

**5 e 6, 12 e 13 de setembro de 2011**

Reconfiguração das relações  
Estado e sociedade no Brasil: da  
mobilização e protesto à  
institucionalização

# Do Protesto a Participação

- Pré-abertura (1970-80): sociedade contra o Estado (protesto)
- Pós-abertura (1990): foco nas instituições políticas e forma de participação da sociedade civil (ativo-propositivo)
- Inflexão de cunho institucional (vs. movimentalista)
  - Igreja: crítica interna ao modelo das CEBs;
  - ONGs: passam à frente do movimento social (vs. assessoria) – ECO92-Rio + ABONG;
  - Academia: dos novos movimentos sociais à re-engenharia institucional;
  - Esquerda: partidos políticos, reforma do estado, etc...

# Do Protesto a Participação

- Mudança no padrão de relação entre estado e sociedade (movimento tectônico) no anos 1990:
    - Da ação-direta (mobilização-protesto) – erosão do campo ético-político (redes movimentalistas);
      - “educação popular” e “direitos humanos”
    - Ao empenho ativo-propositivo junto ao aparato político-administrativo (novas alternativas lançadas pela Constituição)
      - “ecologia”, “diversidade cultural”, “terceiro setor”, “sociedade civil”, e “cidadania”
- ... Institucionalização...**

# Do Protesto a Participação

A sociedade adentra o estado:

“Afinal, passara o tempo da atitude defensiva contra a ditadura militar e da mera reivindicação de itens específicos de sobrevivência. Chegara a hora de converter a energia sócio-política produzida no âmbito dos movimentos em ações propositivas que repensem o espírito refratário à institucionalidade e o corporativismo reivindicativo” (Doimo, 1995)

# Instituições Participativas

- Constituição 1988: consagra o princípio da participação nas políticas públicas (além de iniciativa popular e referendo-plebiscito)
- instituições participativas = formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2009).
  - incluem processos como conselhos gestores de políticas públicas, conferências, experimentos de participação cidadã na definição do orçamento público, dentre outros, os quais, nos três níveis de governo, franqueiam a incorporação de uma dimensão até então ausente da democracia representativa, qual seja processos deliberativos que transcendem o decisionismo dos momentos eleitorais, propiciam oportunidades alternativas de incorporação dos interesses dos grupos organizados da sociedade no cotidiano da esfera política, fomentando, ao mesmo tempo, a organização política desses grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade .

# Instituições Participativas

- Instituições participativas no Brasil têm hoje inegável importância na realidade dos governos (municipais, estadual e federal)
- integração de forma gradual e orgânica ao processo de concepção, execução e controle de políticas públicas, seja por meio da estruturação de sistemas nacionais de políticas públicas, seja com a vinculação de instituições participativas a instrumentos regulares e estáveis para financiar seu funcionamento, seja por meio do fortalecimento do controle público.

# Panorama

- Dados:
  - Forte expansão no nível subnacional;
  - seguida recentemente pela expansão no nível federal



**Tabela 6 - Disseminação de conselhos nos municípios brasileiros, por área de atuação**<sup>[1]</sup>

	2001	2002	2004	2005	2006	2008	2009
Saúde	98%	--	--	--	--	--	98%
Assistência Social	93%	--	--	--	--	--	--
Criança e Adolesc.	77%	82%	--	93%	83%	--	91%
Educação	73%	--	--	--	68%	--	71%
Emprego/Trabalho	34%	--	--	--	--	--	--
Turismo	22%	--	--	--	--	--	--
Cultura	13%	--	--	21%	17%	--	25%
Habitação	11%	--	14%	18%	--	31%	43%
Meio Ambiente	29%	34%	37%	--	--	48%	56%
Transporte	5%	--	--	--	--	6%	6%
Política Urbana	6%	--	--	13%	--	18%	--
Orçamento	5%	--	--	--	--	--	--
Segurança Pública	--	--	--	--	8%	--	10%
Defesa Civil	--	--	--	--	26%	--	--
Esporte	--	--	--	--	--	--	11%
Direitos da Mulher	--	--	--	--	--	--	11%
Idoso	--	--	--	--	--	--	36%
Juventude	--	--	--	--	--	--	5%
Direito das P.c/Def.	--	--	--	--	--	--	9%

Fonte: Pesquisa MUNIC, IBGE.

Nota: '--' indica dados não disponíveis.

## Crescimento do número médio de Conselhos Municipais

<b>Gestão</b>	<b>Média Conselhos</b>
1997-2000	10
2001-2004	14
2005-2008	19

**Fonte:** Prodep, 2009

**Tabela 7 - Experiências de OP no Brasil**

	Número total	% PT
1989-1992	13	92%
1993-1996	53	62%
1997-2000	120	43%
2000-2004	190	59%
2005-2008	201	65%

Fonte: AVRITZER; WAMPLER, 2008

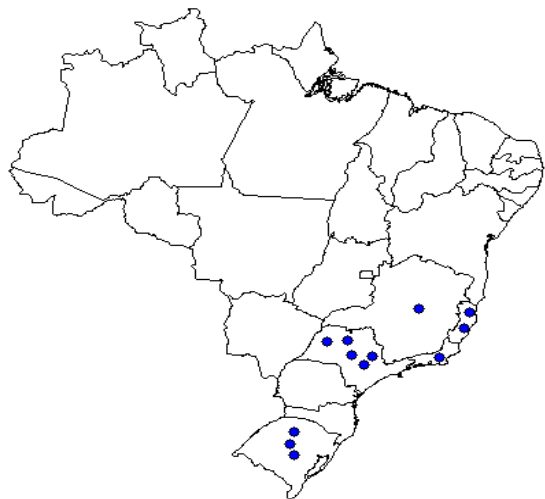
**Tabela 8 - Distribuição Regional das Experiências de OP**

	<i>1997-2000</i>	<i>2001-2004</i>	<i>2005-2008</i>
Norte	2,5%	5,5%	8,5%
Nordeste	14,2%	22,6%	22,4%
Sul	39,2%	22,6%	21,9%
Sudeste	41,7%	45,2%	41,3%
Centro-Oeste	2,5%	4%	6,0%

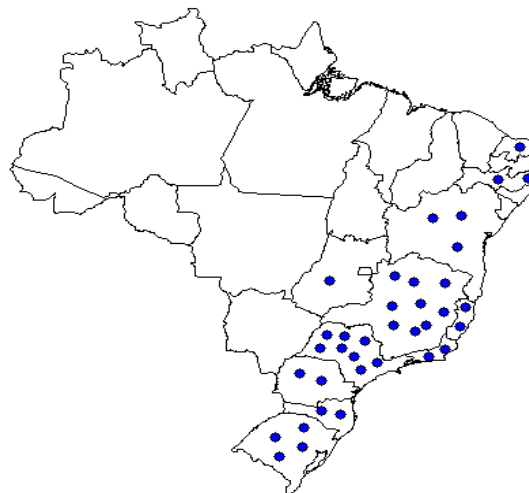
Fonte: AVRITZER; WAMPLER, 2008

# Disseminação do OP por gestões municipais no Brasil

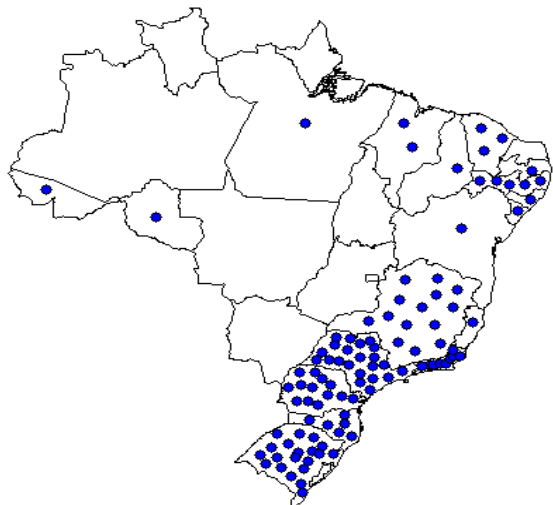
**Gestão 1989 - 1992**



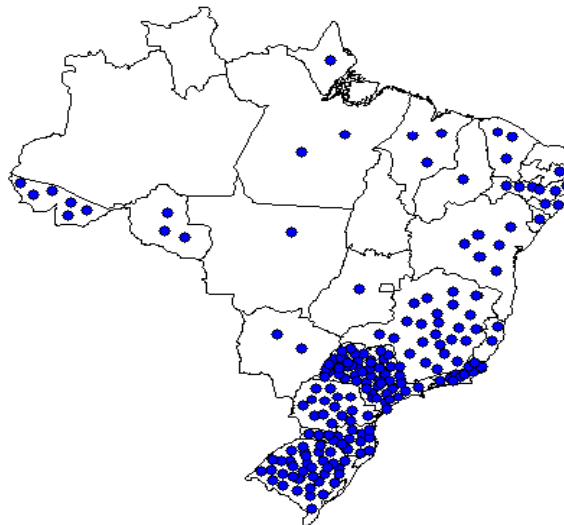
**Gestão 1993 - 1996**



**Gestão 1997 - 2000**



**Gestão 2000 - 2004**



# Conferências Nacionais

- As conferências nacionais são instâncias que se estruturam com objetivo de debater temas relevantes da política pública e social e, a partir das discussões, extrair deliberações e proposições normativas que informem as instâncias decisórias – ministérios, secretarias de governo e os poderes legislativo – sobre preferências consensuadas entre os diversos setores integrantes da instância participativa.

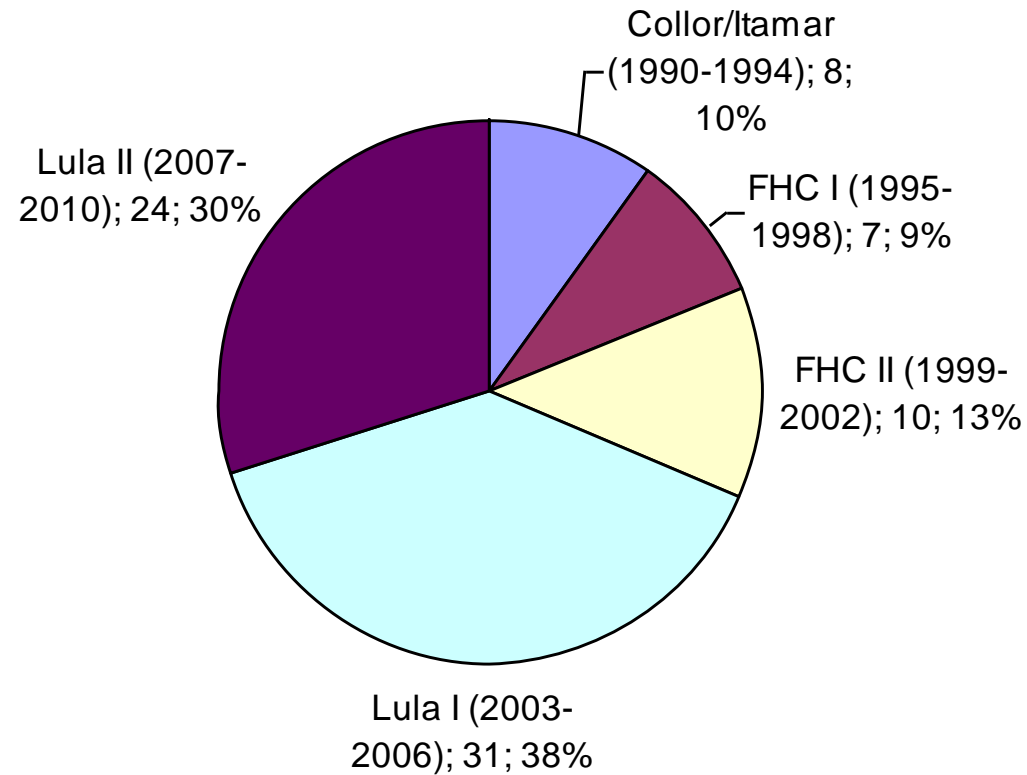
**Quadro 1 – Conferências Nacionais: distribuição por grupos temáticos e anos de realização**

Grupos Temáticos	Subtemas	Ano de realização	Total de Conferências
Saúde (9)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Saúde</li> <li>2. Saúde bucal</li> <li>3. Saúde do trabalhador</li> <li>4. Saúde indígena</li> <li>5. Saúde mental</li> <li>6. Saúde ambiental</li> <li>7. Ciência, tecnologia e inovação em saúde</li> <li>8. Gestão do trabalho e da educação na saúde</li> <li>9. Medicamentos e assistência farmacêutica</li> </ol>	1992/1996/2000/ 2003/2008 1993/2004 1994/2005 1993/2001/2005 1992/2001 2009 1994/2004 1994/2006 2003	20
Minorias (9)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais</li> <li>2. Povos indígenas</li> <li>3. Políticas públicas para mulheres</li> <li>4. Diretos da Criança e do Adolescente</li> <li>5. Juventude</li> <li>6. Promoção da Igualdade Racial</li> <li>7. Comunidades brasileiras no exterior</li> <li>8. Direitos da pessoa com deficiência</li> <li>9. Direitos da pessoa idosa</li> </ol>	2008 2006 2004/2007 1997/1999/2002/ 2003/2005/2007/ 2009 2008 2005/2009 2008/2009 2006/2008 2006/2009	20

Meio ambiente (1)	1. Meio ambiente	2003/2005/2008	3
Estado, economia e desenvolvimento (7)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Economia solidária</li> <li>2. Aqüicultura e pesca</li> <li>3. Desenvolvimento rural sustentável e solidário</li> <li>4. Segurança alimentar e nutricional</li> <li>5. Cidades</li> <li>6. Segurança pública</li> <li>7. Comunicação</li> </ol>	<p>2006</p> <p>2003/2006/2009</p> <p>2008</p> <p>1994/2004/2007</p> <p>2003/2005/2007</p> <p>2009</p> <p>2009</p>	13
Educação, cultura, assistência social e esporte (6)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Educação básica</li> <li>2. Educação profissional e tecnológica</li> <li>3. Educação escolar indígena</li> <li>4. Cultura</li> <li>5. Esporte</li> <li>6. Assistência social</li> </ol>	<p>2008</p> <p>2006</p> <p>2009</p> <p>2005</p> <p>2004/2006</p> <p>1995/1997/2001/</p> <p>2003/2005/2</p> <p>007/ 2009</p>	13
Direitos humanos (1)	1. Direitos humanos	<p>1996/1997/1998/</p> <p>1999/2000/2</p> <p>001/</p> <p>2002/2003/2</p> <p>004/</p> <p>2006/2008</p>	11
<b>TOTAL</b>			<b>80</b>

Fonte: Adaptação própria a partir de Pogrebinschi & Santos (2010).

**Gráfico 1 - Conferências Nacionais: distribuição por mandato presidencial, entre 1990-2010**





## Quadro 2 - Síntese dos elementos participativos de conferências nacionais selecionadas

Conferência	Unidades da federação	Periodicidade	Participantes	Formas de convocação	Formas de deliberação	Resolução/Resolatório	Texto Base	Regimento
Conferência das Cidades	26 e DF	2 em 2 anos (2003; 2005; 2007)	I Conferência (2003): 2.066; II Conferência (2005): 2.230.	Ministério das Cidades/ Conselho	Consultivo	SIM	SIM	SIM
Conferência de Ciência, Tecnologia e Inovação	--	Indefinida, aprox. 5 em 5 anos (1985; 2001; 2005; 2010)	III Conferência (2005): 2.500 presencial + 12.000 internet	Ministério da Ciência e Tecnologia	Consultivo	NÃO*	NÃO*	NÃO
Conferência dos Arranjos Produtivos Locais (APLs)	--	Anual	I Conferência (2004): 1.000 II Conferência (2005): 450	Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior	Propositivo	NÃO	NÃO	NÃO
Conferência da Assistência Social	26 e DF	2 em 2 anos (1995; 1997; 2001; 2003; 2005; 2007; 2009)	IV Conferência (2003): 1.035 V Conferência (2005): 2.000	Lei nº 8.742 /Ministério /Conselho	Deliberativo	SIM	SIM	SIM

Fonte: Secretaria Nacional de Articulação Social / Secretaria-Geral da Presidência da República; Avritzer (2010b).

\* Em 2005, iniciou-se um processo de preparação de texto-base e resoluções para as próximas conferências (2005 e 2010).

# Conselhos Nacionais

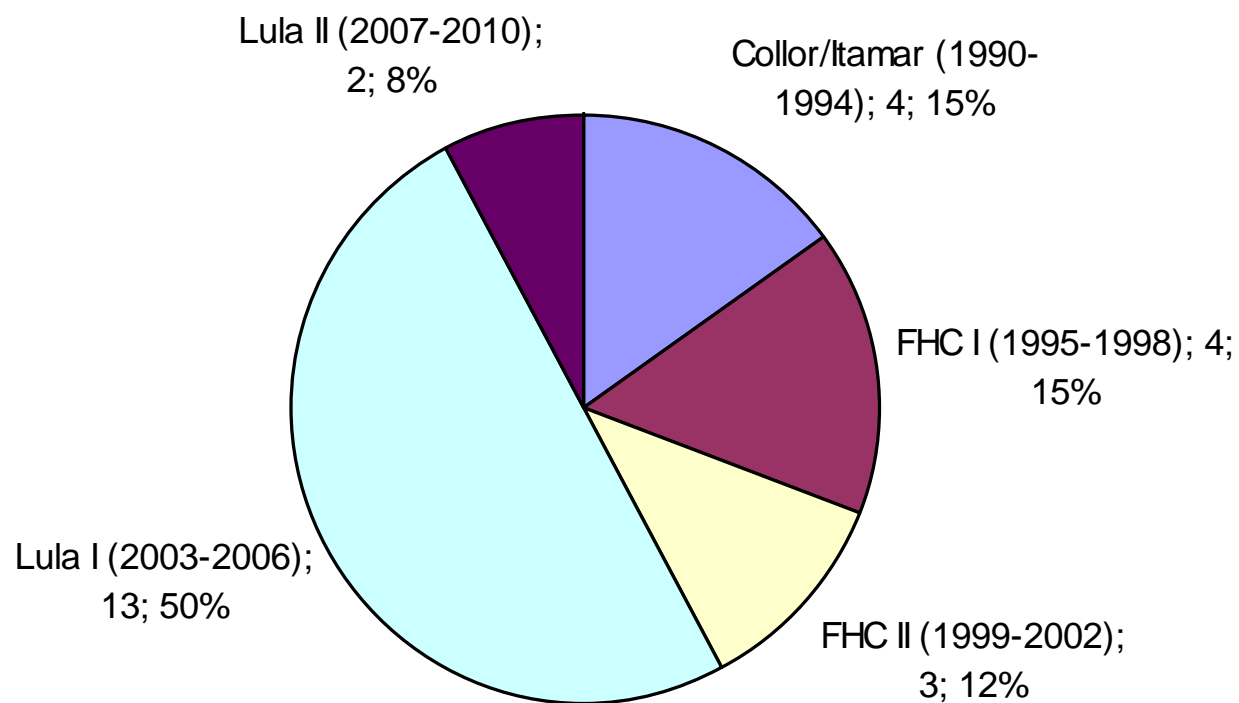
- Os conselhos são também instâncias de participação que auxiliam os governos a planejar, formular e controlar a execução de políticas públicas.
  - a) conselhos centrais em sua respectiva área de política pública;
  - b) conselhos que envolvam participação significativa da sociedade civil, tanto numericamente quanto em seu processo de indicação e nomeação; e
  - c) conselhos que tenham sido criados por ato normativo de abrangência ampla, isto é, decreto presidencial ou lei promulgadas pelo Congresso.

**Tabela 1 - Quantidade de Conselhos  
Nacionais Criados por Período, 1930-  
2010**

<b>Décadas</b>	<b>Qtde</b>	<b>Mandatos Presidenciais</b>	<b>Qtde</b>
1930-1939	1	até 1989	5
1940-1959	0	1990-1994	4
1960-1969	2	1995-1998	4
1970-1979	0	1999-2002	3
1980-1989	2	2003-2006	13
1990-1999	10	2007-2010	2
2000-2009	16		
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>Total</b>	<b>31</b>

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.  
Elaboração própria do banco de dados e  
tabulações.

**Gráfico 2 - Conselhos Nacionais Instituídos: distribuição por mandato presidencial**



**Tabela 2 - Tipos de Instrumento de Criação de Conselho e Períodos de Criação, 1930-2010**

Instrumento de Criação	Qtde.	Período de criação					
		até 1989	1990-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010
Lei	21	4	4	4	0	9	0
Decreto	10	1	0	0	3	4	2
Totais	31	5	4	4	3	13	2

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República. Elaboração própria do banco de dados e tabulações.

**Tabela 3 - Caráter dos Conselhos Criados e Períodos de Criação, 1930-2010**

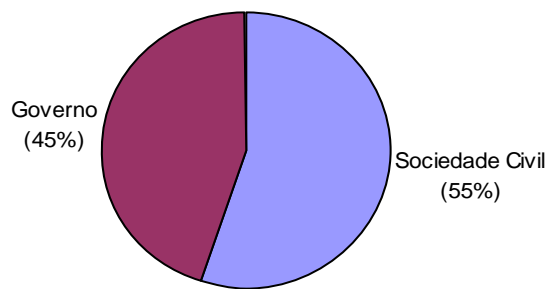
Caráter	Qtde.	Período de Criação					
		até 19 89	1990- 19 94	1995- 19 98	1999- 20 02	2003- 20 06	2007- 20 10
Consultivo	13	2	0	1	1	9	0
Deliberativo	18	3	4	3	2	4	2
Total	31	5	4	4	3	13	2

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República. Elaboração própria do banco de dados e tabulações.

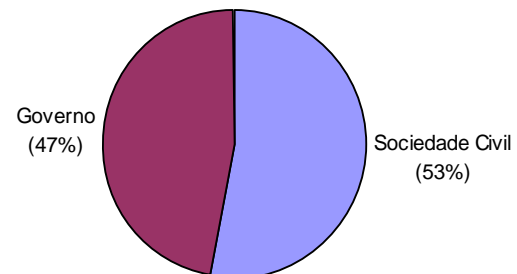
**Tabela 5 – Estatísticas descritivas sobre a composição dos conselhos nacionais**

	N	Num. de membros	Média	Desvio padrão	Máx.	Mín.	1º Quartil	2º Quartil	3º Quartil
<b>Todos conselhos</b>	31	1.350	43,5	23,9	106	13	24	38	56,5
<i>Deliberativos</i>	18	752	41,7	24,2	106	15	24	34	51
<i>Consultivos</i>	13	598	46	24,1	102	13	27	44	57

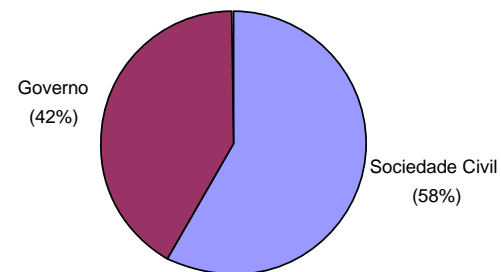
**Gráfico 3 - Proporção Média entre Governo e Sociedade Civil nos Conselhos Nacionais (n=1.350 conselheiros em 31 conselhos)**



**Gráfico 4 - Proporção Média entre Governo e Sociedade Civil nos Conselhos Nacionais com Caráter Deliberativo (n=752 conselheiros em 18 conselhos)**



**Gráfico 5 - Proporção Média entre Governo e Sociedade Civil nos Conselhos Nacionais com Caráter Consultivo (n=598 conselheiros em 13 conselhos)**





# Questões/Variáveis institucionais

- Natureza / Caráter
- Vinculação / posição na estrutura burocrática
- Competência
  - Propõe política?
  - Gere recursos?
  - Monitora/aprova contas?
- Composição
  - Distribuição gov. x soc.civil e entre atores soc.civil
  - Processo de escolha dos representantes
- Estrutura organizacional interna (comitês, presidência, mesa, plenária)
- Processo decisório interno