



Dados

ISSN: 0011-5258

ISSN: 1678-4588

Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Silva, Viviane Petinelli

Alguns Condicionantes da Capacidade de Influência das Conferências de
Políticas Públicas sobre os Programas das Respectivas Políticas Setoriais*

Dados, vol. 62, núm. 1, e20160243, 2019

Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

DOI: <https://doi.org/10.1590/001152582019176>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21868614003>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais informações do artigo
- ▶ Site da revista em redalyc.org

 redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

Alguns Condicionantes da Capacidade de Influência das Conferências de Políticas Públicas sobre os Programas das Respectivas Políticas Setoriais*

Viviane Petinelli Silva¹

¹Pós-doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Secretária Nacional Adjunta dos Direitos da Criança e do Adolescente, Brasília, DF. Brasil.

E-mail: - vpetinelli@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-4117-5080>

INTRODUÇÃO

O processo de políticas públicas no Brasil vem passando por um movimento de democratização nas últimas duas décadas e meia, capitaneado, notadamente, pela incorporação de arranjos participativos. No âmbito nacional, a ampliação da participação de atores sociais resulta, em alguma medida, da realização de conferências acerca de um amplo e variado conjunto de políticas setoriais. A partir dos debates entre atores estatais e não estatais realizados nessas arenas participativas, milhares de recomendações têm sido produzidas e encaminhadas para instituições políticas competentes para serem incorporadas às respectivas políticas setoriais.

A incorporação dessas propostas pelos atores políticos tem sido objeto de investigação e avaliação de diversos trabalhos. Pogrebinschi e Santos (2011) e Pogrebinschi (2013) mostram a influência de diretrizes aprovadas em conferências nacionais sobre as proposições legislativas elaboradas por deputados federais, senadores e pelo Executivo desde a redemocratização do país. Outros trabalhos (Avritzer, 2013; Petinelli, 2011, 2013, 2014, 2015), por sua vez, apontam os efeitos de tais recomendações sobre os programas governamentais no âmbito de diferentes políticas públicas. Os autores mostram que as conferências não têm constituído apenas espaços informacionais, mas também instâncias de proposição de políticas.

* Meus agradecimentos especiais aos pareceristas pelas ricas contribuições a este trabalho.

Enquanto propositoras de políticas, as conferências têm apresentado, porém, resultados distintos. Com relação à capacidade de influência nos atos normativos, há variação tanto quanto à política setorial como quanto ao tipo de proposição legislativa: se projeto de lei ordinária ou proposta de emenda à Constituição (Pogrebinski e Santos, 2011). Semelhantemente, a capacidade de influência das conferências nos programas das respectivas políticas varia não só por política como também por tipo de recomendação: se sugerida pela equipe organizadora ou proposta de forma inédita ao longo do processo conferencial (Petinelli, 2014, 2015).

A literatura sobre instituições participativas e seus efeitos em termos de inclusão política e democratização das decisões públicas, na qual este artigo se insere, associa os resultados alcançados ao desenho assumido pelas instituições (Avritzer, 2008, 2009; Fung, 2004; Fishkin, 1995; Petinelli, 2011, 2013). As regras que definem, entre outros, os espaços de participação e os métodos de seleção e de composição de participantes em cada arranjo podem tanto assegurar como restringir a pluralidade e a interação argumentativa, gerando decisões mais ou menos representativas e democráticas. Sendo assim, o desenho institucional assumido por cada conferência determina diretamente seus resultados, seja em termos de inclusão de atores, seja em termos de recomendações aprovadas.

Os constrangimentos à capacidade de influência das conferências sobre a respectiva política vão, contudo, além das regras e procedimentos internos. As conferências integram o extenso e complexo processo da política pública que debatem. Tal processo apresenta configuração político-institucional própria por área, dada pela presença de instituições e atores particulares em constante atuação e interação por meio de múltiplos canais formais e informais de interlocução.

Tanto instituições quanto atores e suas formas de interação afetam, em alguma medida, as decisões tomadas, sejam elas baseadas em proposições governamentais e de grupos de interesse ou em propostas aprovadas em arranjos participativos, como as conferências. Sendo assim, enquanto parte do processo de políticas, as conferências são igualmente constrangidas pelos fatores político-institucionais que o caracterizam.

Proponho, portanto, um modelo que considera os dois momentos: o estágio de realização das conferências e o processo da política seto-

rial. No primeiro, o desenho institucional dos encontros incide decisivamente sobre o conteúdo das recomendações aprovadas. No segundo, a incorporação das recomendações aprovadas nas conferências aos programas da respectiva política sofre os efeitos, positivos ou negativos, do arcabouço institucional legal da política e do padrão de interação entre atores não estatais e entre esses e os atores estatais.

Com relação ao primeiro nível de análise, tomo por pressuposto que desenhos que asseguram pluralidade na composição e regras claras acerca do processo de deliberação – entendida como discussão seguida de tomada de decisão – possibilitam a aprovação de propostas mais representativas e democráticas. Tais recomendações apresentariam maior legitimidade e força política, comparativamente às demais, o que, por hipótese, impacta positivamente a capacidade de influência das conferências sobre as políticas.

Quanto ao segundo nível, a hipótese é que o processo de políticas públicas mais recentes, no qual os múltiplos atores sociais presentes interagem colaborativamente, impõe menos constrangimentos à capacidade de influência das conferências que processos de políticas consolidadas, com uma dinâmica política adversarial. A configuração institucional da política é aqui denominada “arcabouço institucional legal” e a dinâmica de atuação e interação de atores estatais e não estatais, “dinâmica política”.

Para avaliar o modelo proposto, parto das constatações de um trabalho anterior (Petinelli, 2015) acerca da capacidade de influência de seis processos conferenciais: a 1ª Conferência de Aquicultura e Pesca (doravante 1ª CAP), a 1ª Conferência de Cidades (1ª Concidades), a 1ª Conferência de Meio Ambiente (doravante 1ª CMA), a 1ª Conferência de Esporte (1ª CE), a 1ª Conferência de Políticas para Mulheres (doravante 1ª CPM) e a 1ª Conferência de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (1ª CPIR). Tomando como referência os resultados encontrados à época, busquei examinar se e em que medida a combinação de três fatores – desenho institucional, arcabouço institucional legal e dinâmica política – explica variações na capacidade de influência de conferências sobre a respectiva política.

Este artigo está dividido em cinco seções, além desta. A primeira apresenta uma revisão bibliográfica sobre os principais condicionantes da capacidade de influência política de arranjos participa-

tivos e do próprio processo de políticas públicas. Em seguida e com base no exposto, a segunda seção apresenta o modelo proposto para explicar tal capacidade. Na terceira, descreve-se, de modo sucinto, o desenho da 1ª CAP, da 1ª Concidades, da 1ª CMA, da 1ª CE, da 1ª CPM e da 1ª CPIR, bem como o arcabouço institucional legal e a dinâmica política no âmbito das políticas de aquicultura e pesca, de cidades, de meio ambiente, de Esportes, para as mulheres e de promoção da igualdade racial. Em seguida, avalia-se se e em que medida a combinação das três variáveis explica a capacidade de influência das conferências, com base em constatações de trabalho anterior (Petinelli, 2015). A última seção apresenta as considerações finais.

INSTITUIÇÕES E ATORES ENQUANTO CONDICIONANTES DA CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA DE ARRANJOS PARTICIPATIVOS

As conferências de políticas públicas constituem espaços integrados de participação, deliberação e representação que agregam representantes estatais e societais em diferentes esferas da federação com o objetivo de discutir e tomar decisões em relação a políticas setoriais distintas (Petinelli, 2014). Embora conceitualmente similares, as conferências apresentam uma variedade de desenhos institucionais. O tema, os objetivos, a composição e a forma de seleção dos participantes, os espaços e as regras da discussão e da tomada de decisão, entre outros aspectos estabelecidos pelo Regimento Interno (R.I.) das conferências, podem variar por evento e por política.

Avritzer (2013), Cunha (2013), Faria e Lins (2013), entre outros, mostram que os distintos contornos institucionais assumidos pelas conferências têm gerado encontros ora mais ora menos inclusivos. As regras que definem a dinâmica participativa – etapas e espaços de participação; a dinâmica representativa; método de seleção e composição de participantes; e a dinâmica deliberativa – normas sobre debate e tomada de decisão – têm produzido espaços ora mais ora menos plurais e deliberativos, gerando decisões ora mais ora menos representativas e democráticas. Os espaços são mais plurais e deliberativos quanto maior é o número de participantes e de espaços de participação, mais diversificada e abrangente é a representação assegurada dos múltiplos segmentos envolvidos com a política setorial, mais democrática é a escolha de tais representantes e mais discursivos e livres são o debate e o processo decisório.

A garantia de dinâmicas participativas, representativas e deliberativas inclusivas nas conferências evita, pelo menos em regra, a sobre e/ou sub-representação de certos atores e, por conseguinte, a sobre e/ou sub-representação ou até mesmo a exclusão de certas narrativas dos espaços participativos e a aprovação apenas, ou em maior medida, de recomendações de interesse dos segmentos mais representados (Hajer, 1995; Fisher, 2003). Dependendo, então, do desenho institucional assumido, as conferências tendem a produzir decisões mais ou menos condizentes com interesses e ideias dos diversos segmentos envolvidos com a política setorial e mais ou menos democráticas.

Aos constrangimentos esperados do desenho institucional sobre a capacidade de influência das conferências somam-se os condicionantes do próprio processo de políticas no qual elas estão inseridas – dado que o trabalho se propõe a avaliar as variações no grau de incorporação de recomendações aprovadas em conferências nas respectivas políticas setoriais.

As políticas públicas resultam da disputa entre interesses e ideias de atores estatais e não estatais por meio de negociação, barganha ou deliberação em canais formais e informais de interlocução ao longo de uma série de momentos, para alguns concomitantes¹ (Lindblom, 1959), para outros, sequenciais² (Lasswell, 1956). Nessa disputa, salientam Bachrach e Baratz (1962), os atores atuam tanto no sentido de promover como de bloquear certas decisões políticas. Como decorrência, as políticas não só expressam decisões concretas, como também decisões não tomadas devido à pressão de atores políticos e/ou societais.

Embora a disputa caracterize todo processo de políticas, o padrão de atuação e interação dos atores, bem como sua capacidade de influenciar as decisões políticas, diferenciam-se por política setorial. Cada área apresenta uma configuração político-institucional particular caracterizada por relações de poder específicas³. Diferentes políticas são produzidas por distintos conjuntos de atores estatais e não estatais com capacidades políticas (de mobilização, pressão e influência) e formas de interação específicas, atuando em instituições resultantes de ordenamentos jurídicos próprios. Nesse processo, importam tanto os indivíduos como as regras institucionais e dinâmicas políticas sob e a partir das quais eles atuam, interagem e decidem.

Os indivíduos se comportam e fazem escolhas com base em seus interesses, crenças, valores, ideologias e ideias. Para os adeptos da teoria da escolha racional (Olson, 1965; Ostrom e Ostrom, 1971), as preferências são priorizadas nos processos decisórios, enquanto para os teóricos das ideias (Faria, 2003; Thelen, 1992 e Steinmo, 1990), aspectos psicológicos e cognitivos dos indivíduos determinam suas escolhas. De indivíduos racionais, informados e com interesses dados, resultam decisões estrategicamente tomadas por meio da maximização de suas preferências individuais. Já da disputa entre ideias distintas mediante discurso decorrem as decisões enquanto expressão das ideias vencedoras em cada momento do processo de políticas.

Com base em interesses e/ou ideias, as decisões são tomadas sob um conjunto de regras institucionais e procedimentos legais conhecidos (March e Olsen, 1984). O arcabouço institucional legal de cada política regulamenta quais ações podem e não podem ser tomadas, a quais instituições e atores políticos e sociais competem, quais diretrizes e procedimentos devem ser considerados no processo, entre outras regras e procedimentos. Diante desse conjunto de normas traduzido em espaços de interlocução e processos legais, os atores decidem atuar ou pela negociação e barganha política ou pela discussão.

O padrão de interação com os atores varia, portanto, segundo a política setorial e o arcabouço institucional legal que a caracteriza. Waarden (1992) observa que cada política setorial se caracteriza por um tipo de rede distinto em termos de composição, função, estratégias, regras de conduta e configuração do poder – natureza das relações e distribuição do poder entre os atores estatais e sociais. Certas políticas envolvem, sobretudo, atores de mercado, empresários e trabalhadores, agrupados, notadamente, em entidades sindicais e patronais. Outras abrigam um número significativamente maior de grupos sociais envolvidos em organizações civis e movimentos sociais. Existem, ademais, aquelas cujos atores sociais são, exclusivamente, sociais, não englobando nenhum ator de mercado, como é o caso das políticas para minorias.

Warden (1992) salienta que, nas áreas em que prevalecem os atores de mercado, o padrão de atuação e interação entre eles e os atores estatais tende a ser mais corporativo, enquanto, nas políticas em que convivem atores de mercado e sociais ou apenas atores sociais, a pluralidade pode gerar tanto uma dinâmica mais conflitiva como mais cooperativa.

O padrão corporativo caracteriza-se como um sistema de intermediação de interesses, que comporta um número pequeno de atores sociais distribuídos segmentalmente (Schmitter, 1974). Nesse sistema, as relações dos atores com o Estado ocorrem, predominantemente, por meio de negociação e barganha política, de forma cooperativa e visando acordos entre as partes.

Por sua vez, a dinâmica pluralista, por envolver um conjunto amplo e variado de atores sociais espacialmente dispersos, produz interações mais ou menos adversariais (Waarden, 1992). Em contextos pluralistas mais conflitivos, o governo não apenas é chamado a mediar os diferentes interesses, como também a selecionar, com base nas contingências orçamentárias e na força política dos diversos grupos, as demandas a serem atendidas dentre o diversificado e disputado leque de propostas dos atores sociais. Já em contextos pluralistas colaborativos, o grande e variado número de atores atuando convergentemente facilita e reforça as decisões governamentais que os beneficiam.

Tendo em vista o papel dos atores e instituições no processo de políticas, este artigo propõe um modelo analítico que considera os indivíduos, com ideias e interesses distintos e formas particulares de atuação e interação, e os arcabouços institucionais específicos nos quais eles atuam para explicar a capacidade de influência das conferências sobre a respectiva política setorial. O modelo é apresentado a seguir.

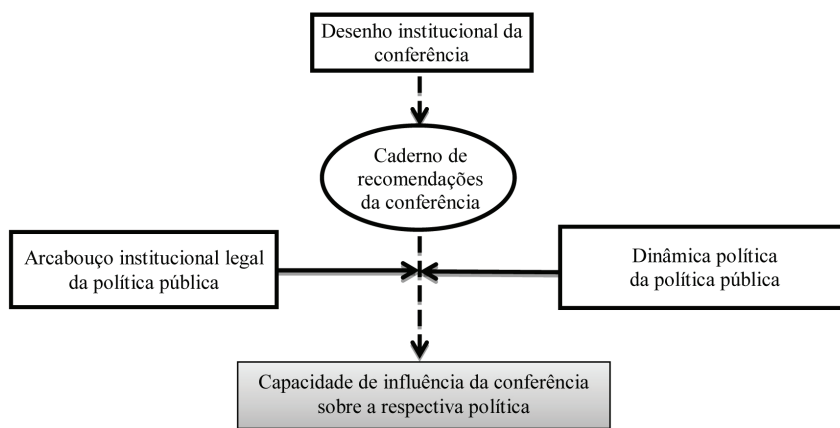
MODELO ANALÍTICO: ESCOPO E VARIÁVEIS

Enquanto espaços de discussão e tomada de decisão sobre políticas públicas, as conferências estão inseridas em um processo decisório mais amplo, que envolve múltiplos e variados atores e instituições hierarquicamente ordenadas e interdependentes entre si⁴. Como tais, as conferências tendem a sofrer os mesmos constrangimentos que afetam o processo de políticas. Disso segue que sua capacidade de influência sofre constrangimentos sequenciais e cumulativos de duas ordens: internos, como resultado do desenho institucional que as conferências assumem, e externos, como fruto do arcabouço institucional legal e da dinâmica política de cada setor.

A Figura 1 apresenta o modelo proposto para avaliar tal proposição. Acredita-se que o desenho da conferência impacta diretamente o caderno de recomendações nela aprovado, enquanto o arranjo

institucional legal e a dinâmica política promovem ou dificultam a tradução das recomendações nele contidas em ações governamentais nos momentos seguintes. Da combinação entre essas três variáveis, resulta, por hipótese, a capacidade de influência da conferência sobre a respectiva política.

Figura 1
Modelo Analítico



Fonte: Elaboração própria.

O desenho institucional impacta as recomendações aprovadas nas conferências na medida em que determina quem participa e em que proporção participa e como e em que espaços participa. Dependendo da dinâmica participativa, representativa e deliberativa estabelecida, a participação será mais ou menos plural, o debate, mais ou menos democrático, e as decisões serão mais ou menos representativas dos diversos segmentos envolvidos na respectiva política setorial.

A pluralidade da participação decorre tanto da extensão do processo conferencial como da composição de participantes. Quanto maior o número de encontros realizados do nível local ao nacional e mais democrática e inclusiva a escolha de representantes dos diferentes segmentos ao longo do processo, maior a pluralidade da participação.

A pluralidade deve ser acompanhada, ademais, por um processo deliberativo democrático ao longo da conferência. Um processo deliberativo é tão mais democrático quanto mais reguladas e livres de

coerção externa e de manipulação são as discussões e as decisões nele tomadas. A clareza nas regras relativas ao debate e aos processos decisórios, somada ao direito de voz e voto dos participantes, tende a evitar o privilegiamento e/ou consideração de apenas alguns dos sistemas discursivos em disputa e a aprovação de propostas menos representativas.

Alinhado com a literatura sobre o tema, este artigo acredita que conferências cujas regras favorecem a pluralidade de participação e asseguram a deliberação democrática tendem a produzir recomendações mais representativas, o que, por hipótese, favorece sua tradução em ações governamentais, *ceteris paribus*. Um desenho institucional pouco plural e deliberativo ou que combina pluralidade com ausência de deliberação ou ausência de pluralidade com deliberação, por outro lado, impacta negativamente a capacidade de influência das conferências, como mostra o Quadro 1.

Quadro 1
Efeito esperado do desenho institucional sobre a capacidade de influência dos processos conferenciais 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre a respectiva política setorial

Efeito Esperado	Desenho institucional		
	Dinâmica participativa	Dinâmica representativa	Dinâmica deliberativa
Negativo	Número reduzido de encontros, realizados em âmbito estadual e nacional	Representantes indicados por seus segmentos, sem aplicação de critérios definidos pelo R.I.	Discussão e decisão livre, sem regulamentação pelo R.I.
Positivo	Número ampliado de encontros, realizados em âmbito local, estadual e nacional	Representantes escolhidos por meio de eleição, a partir de critérios definidos pelo R.I.	Discussão e decisão regulamentadas pelo R.I.

Fonte: Elaboração própria.

Aprovadas e encaminhadas para as instituições competentes, as recomendações das conferências são constrangidas por aspectos do próprio processo de política na qual são realizadas. Como mostrado, cada política setorial se assenta sobre um arranjo institucional particular e apresenta uma configuração de poder específica. O arcabouço pode ser recente ou antigo e envolver um número menor ou maior de

instituições governamentais de uma ou mais esferas da federação. Já a configuração de poder pode decorrer de padrões de interação com os atores mais corporativos ou mais plurais, com relações ora mais ora menos cooperativas.

Políticas antigas tendem a apresentar uma maior organicidade institucional legal e um conjunto mais amplo, diversificado e melhor estruturado de ações que a compõem. Tal densidade e diversidade caracteriza-se por um número maior de pessoas jurídicas e físicas com poder de veto (*veto players*) nos processos decisórios (Tsebelis, 1997).

O número maior de atores com poder de veto torna o processo de políticas mais disputado e, por conseguinte, mais custoso política e financeiramente. Toda e qualquer tentativa de coordenação do processo por parte do governo exige um esforço político e institucional mais expressivo. Nessas condições, as decisões tendem a ser tomadas com base no “mínimo denominador comum”, isto é, na aceitação e concordância de um número mínimo de atores políticos com poder de veto no âmbito de cada política pública (Tsebelis, 1997 apud Arretche, 2002). Disso decorre que conferências que tratam de políticas setoriais mais consolidadas tendem a enfrentar maiores obstáculos institucionais e a apresentar, como decorrência, menores chances de influenciar as respectivas políticas, *ceteris paribus*. Já conferências de políticas pouco institucionalizadas tendem a apresentar capacidade de influência maior, haja vista o número menor de ações governamentais que a integram (Quadro 2).

Limitado pelo arcabouço institucional legal da política, o conjunto de atores estatais e não estatais nela presentes atua, interage e toma decisões de forma ora mais ora menos cooperativa ou conflituosa. Nas políticas setoriais nas quais o conjunto de atores não estatais é limitado e apresenta um padrão mais corporativo de intermediação de interesses, o padrão tende a ser colaborativo. Por outro lado, nas áreas em que o conjunto de atores societais é amplo e plural, incluindo atores de mercado e sociais ou apenas sociais, a dinâmica política pode ser tanto competitiva como colaborativa. Quando adversarial, o governo tende a atuar como mediador e a selecionar as demandas a serem atendidas. Quando colaborativa, as decisões governamentais são facilitadas e reforçadas pelo grande e variado número de atores, atuando convergentemente no sentido de se beneficiar mutuamente.

Sendo assim, supõe-se que conferências cujas políticas abrigam uma pluralidade de atores que atuam de modo cooperativo apresentem chances maiores de influenciar o processo de políticas a partir das recomendações nelas aprovadas. Por outro lado, conferências de políticas cujo conjunto de atores é plural, mas seu padrão de interação é competitivo, tendem a apresentar menor capacidade de influência, tendo em vista os maiores custos de mediação, negociação e coordenação dos diferentes interesses nelas apresentados. Dentre esses extremos, encontram-se as conferências de políticas com dinâmicas corporativas, nas quais o número limitado de atores favorece a mediação de interesses e a produção de acordos consensuados, como mostra o Quadro 2.

Quadro 2
Efeito esperado do arcabouço institucional legal e da dinâmica política sobre a capacidade de influência dos processos conferenciais 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre a respectiva política

Efeito esperado	Arcabouço institucional-legal	Dinâmica política	
		Número de atores envolvidos	Padrão de interação
Negativo	Muito institucionalizado	Ampla	Competitivo
Médio	-	Limitado	Corporativo
Positivo	Pouco institucionalizado	Ampla	Colaborativo

Fonte: Elaboração própria.

A seguir, descreve-se o desenho institucional dos processos conferenciais 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, bem como o arcabouço institucional-legal e a dinâmica política no âmbito das políticas de aquicultura e pesca, de cidades, de meio ambiente, de esportes, das políticas para as mulheres e de promoção da igualdade racial. Em seguida, avalia-se se em que medida a combinação desses fatores explica a capacidade de influência das conferências sobre a respectiva política setorial.

ATORES E INSTITUIÇÕES EM TORNO DOS PROCESSOS CONFERENCIAIS 1ª CAP, 1ª CONCIDADES, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM E 1ª CPIR: EFEITOS ESPERADOS

As conferências 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR foram realizadas, de forma inédita, ao longo do primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). As três primeiras foram

realizadas em 2003, a 1ª CE e a 1ª CPM, no ano seguinte e a 1ª CPIR foi promovida em 2005.

A 1ª CAP contou com um encontro em cada estado e no Distrito Federal (DF), além do encontro nacional. Todos tiveram como objetivo discutir e propor diretrizes para o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca a ser implementado pela Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca (SEAP). O Plano foi discutido por 5.280 representantes estatais e societais. Os representantes do Poder Executivo e do Legislativo Municipal, Estadual e Federal e do Ministério Público foram indicados pelas respectivas autoridades institucionais, ao passo que os representantes societais foram eleitos.

Inicialmente, a escolha aconteceu em assembleias de base dos segmentos – pescadores artesanais, empresários da pesca e da aquicultura e entidades civis com atuação no setor. No encontro estadual, os representantes foram eleitos entre seus pares na plenária final, com base na proporção de um para cada cinco delegados estaduais presentes, assegurada a representação de todas as categorias com, no mínimo, um delegado (Brasil, 2003a, 2003b, 2003c).

A participação dos delegados e dos convidados se deu em Grupos de Trabalho (GTs) e plenárias. Nos GTs, a discussão do texto-base foi coordenada por um presidente e dois relatores escolhidos entre os delegados presentes. Esses foram seguidos por duas plenárias temáticas, uma sobre pesca e outra sobre aquicultura, nas quais os delegados apreciaram as propostas sugeridas nos GTs. Novas emendas deveriam ser subscritas por 10% do total de delegados do encontro e todas as propostas, aprovadas por 30% dos delegados nas duas plenárias temáticas para serem apreciadas na plenária final. Nesta, as propostas deveriam ser aprovadas por maioria simples dos delegados para compor o Plano Estratégico, a ser encaminhado ao Presidente da República e à SEAP para incorporação e implementação.

Como a 1ª CAP, a 1ª CMA compreendeu 27 pré-conferências nos estados e no Distrito Federal e um encontro nacional. Todos tiveram como finalidade propor diretrizes para o fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (doravante Sisnama). O Sisnama foi debatido por atores estatais e societais diversos, os quais participaram livremente nos encontros estaduais e alguns enquanto representantes

por ocasião do encontro nacional. Ao segmento Estado foi reservada 20% da representação e, à sociedade civil, 80%, sendo 30%, no mínimo, de homens e de mulheres. Do total destinado à sociedade civil, 50% deveriam representar ONGs, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, comunidades tradicionais e povos indígenas e 30%, o setor empresarial. Essas proporções deveriam ser aplicadas por conferência estadual, segundo o critério de tamanho populacional, de modo que estados com até cinco milhões de habitantes fossem representados por até 30 delegados; com cinco a dez milhões de habitantes, por até 46 delegados; com dez a quinze, por até 60; e os estados com mais de 15 milhões de habitantes por, no máximo, 76 (Brasil, 2003h).

Tanto nas pré-conferências como no encontro nacional, a participação dos atores com direito a voz e voto aconteceu em GTs e plenárias. Nos GTs da etapa estadual, o caderno de propostas foi discutido e apreciado, podendo as propostas sugeridas e inéditas serem aprovadas com ou sem emendas supressivas, substitutivas ou aditivas pela maioria simples dos delegados do grupo. Na etapa nacional, novas propostas não foram aceitas e a aprovação com ou sem emendas do caderno-base requeria 20% dos votos favoráveis para encaminhamento à plenária final.

Na plenária final, a apreciação das propostas aprovadas nos GTs seguiu as mesmas regras. Das conferências estaduais, resultaram recomendações aprovadas por 50% mais um de delegados, enquanto, da conferência nacional, foi elaborado um caderno final com propostas aprovadas por, no mínimo, 20% da plenária (Brasil, 2003i).

Por sua vez, a 1ª Concidades abrangeu 1.430 conferências municipais, 150 encontros regionais, 26 conferências estaduais e uma no Distrito Federal, além do encontro nacional (Brasil, 2003e). Nos encontros locais, a participação foi livre e todos os participantes tinham direito de voz e voto. Para as conferências seguintes, os delegados foram selecionados, por meio de eleição e indicação – exclusivamente para os representantes estatais, a partir de critérios de tamanho populacional e de segmento/categoria participante.

Dentre os atores estatais indicados, 50% deveriam representar o poder público municipal, 25%, o estadual e os demais 25%, o governo federal, sendo um terço dos representantes de cada esfera provenientes do Poder Legislativo e dois terços do Executivo. Do total de de-

legados da sociedade civil, 25% deveriam representar movimentos sociais e populares, 7,5%, ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, 10%, trabalhadores, por meio de entidades sindicais, 7,5% deveriam representar empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano e 10%, operadores e concessionários de serviços públicos.

Em todas as etapas, a participação ocorreu por meio de GTs e plenárias. Nesses espaços, os delegados discutiram e apreciaram o caderno de recomendações aprovado nos encontros anteriores livremente, coordenados por um presidente e um secretário, escolhidos por e entre os participantes, com o apoio de um facilitador e um relator, indicados pela comissão organizadora. As propostas aprovadas foram reunidas em um documento único para apreciação na plenária final. Nela, os delegados votaram pela aceitação ou rejeição das propostas por maioria simples de votos e as propostas aprovadas foram reunidas e encaminhadas para o Presidente da República e o Mcdades.

No ano seguinte aos eventos 1ª CAP, 1ª Concidades e 1ª CMA, foram realizadas a 1ª CE e a 1ª CPM. Tal como a 1ª Concidades, elas caracterizaram-se por um longo processo deliberativo.

A 1ª CE envolveu cerca de 83 mil pessoas em 60 conferências municipais, 116 encontros regionais, 26 conferências estaduais, uma no DF e o encontro nacional (Brasil, 2004f). Na etapa local, a participação foi livre. Nela, foram eleitos delegados a partir de consenso, de votação nominal ou de votação por chapa para as conferências estaduais. Para cada 10 representantes municipais ou regionais presentes à plenária final da etapa estadual, foi escolhido um delegado titular e 1 suplente para participar da etapa nacional, sendo a representação por estado proporcional ao seu tamanho populacional. Os delegados representavam gestores e parlamentares municipais e estaduais, ONGs, movimentos sociais, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, trabalhadores, empresários, entidades administradoras do esporte e entidades de prática do esporte e do lazer. A proporção de representantes por segmento e por categoria não foi, porém, estabelecida pelo R.I. dos encontros.

Em todas as etapas, os delegados, com direito de voz e voto, participaram de plenárias e GTs. Os GTs foram iniciados por uma mesa de debate com três a quatro expositores, seguida pela discussão e apreciação

das recomendações da etapa anterior – o R.I. não estabeleceu, porém, regras a esse respeito. As propostas aprovadas nos GTs foram reunidas em um documento único para apreciação na plenária final. Dela, resultou o relatório final da 1ª CE, o qual foi encaminhado ao Ministério do Esporte (ME), ao Presidente da República e ao Congresso Nacional.

Por sua vez, a 1ª CPM compreendeu mais de 2.000 conferências municipais e 27 encontros estaduais realizados previamente à conferência nacional (Brasil, 2004h). Neles, cerca de 120 mil pessoas participaram. A participação foi livre na etapa municipal e, nela, foram eleitos os delegados para participar da conferência estadual. Das conferências estaduais, foram escolhidos os delegados da etapa nacional, sendo 60% representantes de entidades e associações civis, ONGs, sindicatos e movimentos sociais em defesa das mulheres e 40%, de instituições públicas. A proporção, porém, de delegados por categoria e estado não foi definida no R.I. nem contabilizada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) (Brasil, 2004g).

Nas três etapas, a discussão se deu em GTs e plenárias. Na etapa nacional, cada GT foi coordenado por uma mesa, composta por uma coordenadora e uma relatora, indicadas pela comissão organizadora, e por uma sub-relatora, escolhida entre os delegados. Neles, a apreciação das propostas deveria ser pela maioria dos delegados de modo que as propostas aprovadas por unanimidade dos GTs foram consideradas aprovadas pela conferência e as demais recomendações foram submetidas à apreciação da plenária final.

Na plenária final, as propostas foram apreciadas individualmente, podendo ser defendidas por um delegado a favor e outro contra antes da votação final. As propostas aprovadas foram sistematizadas em um único documento e encaminhadas para a SPM.

No ano seguinte à 1ª CE e à 1ª CPM, aconteceu a 1ª CPIR. A 1ª CPIR abrangeu 1.332 encontros municipais, abertos à população, 26 conferências estaduais e uma no DF e a conferência nacional. Quase 93 mil pessoas participaram, representando o Poder Público local, estadual e nacional, movimentos sociais negros e indígenas, associações quilombolas, dentre outros grupos. A proporção de representação de cada segmento não foi, porém, definida no R.I. da 1ª CPIR (Brasil, 2005c).

Nela, o debate aconteceu em GTs e plenárias. Nos GTs, a apreciação do caderno-base foi dirigida por um coordenador e um relator, escolhidos entre seus delegados, e um sub-relator e um digitador, indicados pela comissão organizadora. As recomendações aprovadas foram encaminhadas para apreciação na plenária final. Aprovadas nesse espaço, elas compuseram o relatório final do encontro, o qual foi encaminhado para a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir).

De modo comparativo, portanto, a 1ª Concidades e a 1ª CPM apresentaram o desenho mais participativo, representativo e deliberativo dentre os seis processos examinados, ao passo que o desenho da 1ª CE e o da 1ª CPIR foram os menos representativos e deliberativos. A 1ª Concidades e a 1ª CPM compreenderam um número expressivo de encontros do nível local ao nacional, com critérios bem-definidos e abrangentes de representação e regras claras quanto ao processo deliberativo. Já a 1ª CE e a 1ª CPIR combinaram ampla participação com ausência de regras sobre a representação e o processo de discussão e tomada de decisão nos encontros. Por sua vez, a 1ª CAP e a 1ª CMA, embora tenham compreendido um número reduzido de encontros, asseguraram representação plural e abrangente e processo decisório democrático.

A despeito da gestão participativa das políticas de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, das políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial ser recente, essas políticas setoriais não o são. As políticas de meio ambiente e de esportes consistem nas mais antigas e consolidadas dentre as seis examinadas, seguidas pelas política de aquicultura e pesca e urbana.

O surgimento da política de meio ambiente e da política de esportes remonta à década de 1930. A questão ambiental tornou-se política pública como parte do projeto de industrialização nacional, promovido pelo governo Vargas (1937-1945), o qual exigia a presença ativa do Estado como planejador, produtor de insumos e fornecedor de infra-estrutura básica para a indústria nascente. Nesse sentido, o Estado se tornou gestor dos recursos naturais para atender tal indústria e instituiu o primeiro Código Florestal do país para regulamentar esse gerenciamento (Silva-Sánchez, 1999; Vieira e Cader, 2007).

Por seu turno, a política do desporto resultou da necessidade de intervenção governamental na disputa política entre duas associações civis. Ao longo da República Velha (1889-1930), as elites político-econômicas criaram o Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e a Confederação Brasileira de Desportos (CBD) e, como decorrência, as organizações esportivas se expandiram, em densidade e diversidade, e se dividiram em duas correntes: pró-profissionalização e pró-amadorismo. O movimento pró-profissionalização criou a Federação Brasileira de Futebol (FBF) em 1933 para se opor à CBD, que era favorável ao amadorismo esportivo. A disputa foi mediada pela intervenção do Estado em favor do esporte profissional pouco tempo depois. Em 1937, Vargas criou a Divisão de Educação Física (DEF), na estrutura do Ministério da Educação e Cultura, para formular e gerir a política nacional de esportes, voltada para o esporte de alto rendimento nas escolas, notoriamente o futebol (Bueno, 2008).

O período entre os anos 1940 e 1960 não trouxe mudanças institucionais legais e políticas nessas duas áreas. Na política de meio ambiente, a atuação do governo federal se resumiu à observação do código florestal, sem nenhum avanço legal e prático na proteção ambiental. No âmbito da política de esportes, o DEF deu continuidade às ações de valorização e promoção do esporte de alto rendimento, por meio da criação, entre outros, do Código Nacional de Desporto de 1941 e do Conselho Nacional do Desporto (CND), que congregou representantes da CBD, do COB e da FBF (Brasil, 2013d).

Uma nova configuração político-institucional dessas políticas foi progressivamente gestada a partir das décadas de 1960 e 1970. A centralidade adquirida pela temática ambiental em âmbito internacional possibilitou que um novo Código Florestal fosse aprovado⁵ em 1965 e fosse criada, em 1967, a primeira instituição pública para coordenar sua aplicação. O Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), órgão do Ministério do Interior, recebeu a missão de formular a política florestal e adotar medidas para a utilização racional e a proteção e conservação dos recursos naturais renováveis.

A missão do IBDF foi reforçada pela realização, em 1972, da Conferência de Estocolmo no Rio de Janeiro. O encontro internacional possibilitou que um conjunto amplo e variado de grupos e associações civis em defesa da preservação ambiental se unisse e passasse a atuar

em torno de um movimento social único: o movimento ambientalista⁶ (Jacobi, 2003; Viola, 1992).

Ademais, como resposta à Conferência de Estocolmo, o governo federal criou a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) em 1973 para, entre outros, implementar medidas de controle da poluição industrial e de uso racional dos recursos naturais. A SEMA foi vinculada ao Ministério do Interior e dividiu funções com o IBDF. No mesmo período, foi instituído um conjunto de agências ambientais no âmbito dos estados e municípios para atuar no controle à poluição ambiental, em parceria com a SEMA e o IBDF (Silva-Sánchez, 1999; Vieira e Cader, 2007).

Os ganhos institucionais e políticos da política de meio ambiente nesse período, decorrentes da criação de órgãos públicos e da diversificação de atores não estatais nela envolvidos, foram observados também no âmbito da política de esportes. O DEF tornou-se o Departamento de Educação Física e Desportos (DEFD) em 1970 e foi elevado ao *status* de Secretaria de Educação Física e Desportos (SEED) em 1978. Sob a gestão dessas instituições, diversos programas de fomento à educação física⁷ foram implementados, o que possibilitou a formação gradual de uma massa de profissionais e o desenvolvimento da área no país. No bojo desse processo, emergiu uma sociologia crítica do esporte, que propunha o abandono do paradigma do esporte como aptidão física e a promoção do esporte enquanto prática educativa e de lazer (Bueno, 2008).

Paralelamente à reconfiguração da política de meio ambiente e de esporte, as décadas de 1960 e 1970 assistiram à formação da política de pesca e da política urbana. A pesca tornou-se uma questão de governo no final de 1950 pela criação da Divisão de Caça e Pesca e da Caixa de Crédito da Pesca na estrutura do Ministério da Agricultura. Em 1962, as duas instituições foram substituídas pela Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe).

Sob a gestão da Sudepe, a política de pesca foi orientada para a modernização do setor e para a criação de uma estrutura industrial, como parte do projeto nacional-desenvolvimentista em vigência no período. Desse investimento, desenvolveu-se uma comunidade empresarial bem articulada e politicamente influente, coordenada pelo Conselho Nacional de Pesca (atual Conselho Nacional de Pesca e

Aquicultura – Conepe), criado em 1972 para representá-la junto ao governo federal (Boszczowski e Borghetti, 2006; et al. 2005).

O privilegiamento do setor pesqueiro industrial e o descaso em relação aos pescadores artesanais, presentes em grande escala ao longo da costa brasileira, provocaram insatisfação e reação de uma ala progressiva da Igreja Católica em defesa desse setor. A resposta veio pela criação do Conselho Pastoral dos Pescadores (CPP) em 1969, com o objetivo de desenvolver ações voltadas para a organização de sindicatos, associações civis e movimentos para representação desses trabalhadores junto ao Estado (Ramalho, 2012).

Processo análogo se desenrolou no âmbito da política urbana no mesmo período. Em 1964, o governo federal instituiu o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), em resposta a um relatório elaborado por profissionais liberais de diversas áreas – arquitetos, engenheiros e economistas – a partir do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado naquele ano. O relatório propunha a elaboração de um projeto de lei que criasse uma política habitacional e de reforma urbana para o país (Bassul, 2002; Maricato, 1997; Ferreira, 2012).

O Serfhau tornou-se responsável por promover o desenvolvimento urbano e auxiliar os estados e municípios na elaboração e coordenação de políticas e outros instrumentos formais de planejamento. Nesse sentido, ele atuou intensamente na institucionalização de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano que integrasse os 26 estados e o DF. Para tanto, estimulou uma política habitacional por programas de financiamento do Banco Nacional de Habitação (BNH), criado para esse fim. Desse investimento, emergiu uma comunidade de atores de mercado, composta por grupos empresariais, fornecedores de bens e prestadores de serviços urbanos, parceiros do Estado na execução dessa política nos municípios (Bernardes, 1986).

Na década de 1970, o Serfhau foi extinto e a gestão da política urbana passou para o Ministério do Planejamento (Miniplan). O Miniplan adotou estratégia oposta: centralizou o planejamento urbano e buscou, sem êxito, realizar um modelo nacional de organização territorial. Num contexto de aprofundamento de problemas urbanos, os diversos atores sociais defensores da reforma urbana ganharam força política e organicidade. Conhecidos como movimentos sociais urba-

nos, esses grupos passaram a lutar pelo direito à moradia e a exigir providências do poder público local em relação à política habitacional e à regularização fundiária (Silva, 2003).

A década de 1980 nasceu, assim, com instituições consolidadas e expressivas disputas no âmbito das políticas de meio ambiente, de esporte, de pesca e urbana. Nas políticas de meio ambiente e urbana, comunidades empresariais e atores sociais agrupados em torno de movimentos nacionais – Movimento Ambientalista e Movimentos Urbanos, respectivamente – interagem competitivamente pelas ações governamentais. Na política de esportes e de pesca, novos atores sociais organizados – comunidades do esporte educacional e participativo e entidades de pescadores artesanais, respectivamente – ganharam força política e passaram a atuar.

Essa nova dinâmica política no âmbito das políticas de meio ambiente, de esporte, de pesca e urbana influenciou decisivamente o conteúdo da Constituição Federal de 1988 (CF/88). A CF/88 definiu o meio ambiente como patrimônio público e direito de todos e atribuiu o dever de defendê-lo e preservá-lo ao poder público e à sociedade. Nesse processo, a política de pesca foi vinculada à política ambiental e, como decorrência, sua gestão ficou, igualmente, a cargo do governo central, dos estados e dos municípios compartilhadamente. Em âmbito federal, ambas passaram a ser coordenadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), criado em 1989 para esse fim. Em 1992, a função de ordenamento e gerenciamento costeiro foi transferida para o recém-criado Ministério do Meio Ambiente (MMA), ficando a cargo do Ibama a fiscalização das políticas de meio ambiente e de pesca.

No âmbito das políticas de esportes e urbana, a atuação dos grupos sociais assegurou uma interpretação mais social e menos mercadológica dessas temáticas. O Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE), composto por associações representantes do setor de educação física e lazer, conseguiu que a CF/88 estabelecesse o dever do Estado de fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de todos, e destinasse recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a prática do desporto de alto rendimento, tratando de modo diferenciado o desporto profissional e o amador (Brasil, 1988).

Já no âmbito da política urbana, a temática foi incluída como política descentralizada de Estado pela pressão da Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (Anampos), da Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam) e da Associação Nacional do Solo Urbano, agrupadas em torno do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) (Bassul, 2002).

A destacada atuação de atores sociais foi decisiva, ademais, para que a “mulher” e o “negro” se tornassem sujeitos de políticas públicas na década de 1980. A atuação do movimento feminista possibilitou que, em 1983, fosse criada a primeira política pública para mulheres, qual seja, o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher, sob responsabilidade do Ministério da Saúde (MS), e, em 1988, a CF/88 reassegurasse direitos políticos e civis às mulheres (Costa, 2005).

Semelhantemente, pela atuação dos movimentos negros, a CF/88 reconheceu, de forma inédita, o racismo e o preconceito racial como fenômenos presentes na sociedade brasileira e converteu a temática racial em uma questão de Estado, atribuindo-lhe a responsabilidade de atuar contra as desigualdades raciais no país (Ribeiro, 2009). Nesse sentido, o governo federal criou a Fundação Cultural Palmares (FCP), na estrutura do Ministério da Cultura, e o Programa Nacional do Centenário da Abolição da Escravatura, sob a gestão da FCP, com a finalidade de conservar a cultura afro-brasileira no país (Garcia, 2006).

Da década de 1990 até o início de 2000, muitas foram as mudanças institucionais e disputas no âmbito dessas políticas. A política de pesca foi coordenada, em âmbito nacional, pelo MMA, em parceria com o Ibama, até 1997, quando a competência pela sua coordenação (e a partir de 1998, da política de aquicultura⁸ e pesca) foi transferida para o Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento. A mudança político-institucional veio em resposta à pressão conjunta de empresários e pescadores artesanais insatisfeitos com a orientação política adotada pelo MMA para o setor. Em 2003, por uma nova pressão desses atores, foi criada a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP), com *status* de Ministério, e a política de aquicultura e pesca passou a ser coordenada por SEAP, Ibama e MMA, em âmbito nacional, compartilhadamente.

No plano das políticas de esporte, urbana, para mulheres e de promoção da igualdade racial, por outro lado, a tradução das conquistas

constitucionais demandadas pelos atores sociais só aconteceu no início dos anos 2000. A política de esportes ganhou Ministério próprio a partir de 1995⁹, mas a orientação da política esportiva permaneceu focada no esporte de alto rendimento. A principal conquista das comunidades de esporte educacional e participativo no período foi a inclusão de seus representantes na mais alta instância de participação societal junto ao governo federal: à época, o Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro (CDDDB). Em 2002, o CDDDB foi transformado em Conselho Nacional do Esporte e, nele, foi mantida a representação das três categorias do esporte brasileiro.

Já o processo de regulamentação da política urbana pós-CF/88 se desenrolou sob disputas acirradas entre a comunidade empresarial, de um lado, e os movimentos sociais urbanos, de outro. Foram 10 anos de tramitação (1991-2001) do projeto denominado “Estatuto da Cidade” (PL nº 5.578/90), que privilegiava a realização de uma reforma urbana, tal como defendida pelos movimentos urbanos. Os movimentos venceram e o Estatuto foi aprovado com a garantia de elaboração participativa do Plano Diretor Municipal, principal instrumento de planejamento urbano local (Bassul, 2002; Brasil, 2001). Com o objetivo de cumprir as instruções do Estatuto no plano nacional, foi criado o Ministério das Cidades (MTCidades) em 2003.

As políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial experimentaram dificuldades político-institucionais semelhantes. No caso da política para mulheres, a primeira instituição para coordenar tal política, a saber, a Secretaria dos Direitos da Mulher (Sedim), foi criada após significativa pressão do movimento feminista, notadamente por meio do II Fórum Social Mundial em Porto Alegre, em 2002. Em 2003, a SEDIM foi substituída pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM), com *status* de ministério.

No caso das políticas de promoção da igualdade racial, as iniciativas voltaram-se, sobretudo, para o combate à discriminação racial no local de trabalho. Em 1996, foi instituído o Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e Ocupação e, em 2000, o Ministério do Trabalho criou o programa “Brasil Gênero e Raça” e estabeleceu Núcleos de Promoção de Igualdade de Oportunidades e Combate à Discriminação nos municípios (Yannoulas e Soares, 2009). Tal como para as políticas para mulheres, o ano de 2003 constituiu um marco institucional: foi criada a Secretaria

Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), com *status* de ministério, à qual foi atribuída a competência de formular, coordenar e articular políticas de promoção da igualdade racial em âmbito nacional.

Assim, no momento de realização dos processos conferenciais sob análise – 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR –, as políticas de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial já se encontravam institucionalizadas nacionalmente e com uma configuração política consolidada. Dentre as seis, a política de meio ambiente e de esporte eram as mais consolidadas, ao passo que as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial, as menos. Na política de meio ambiente, urbana e de esportes, observava-se competição entre os atores, enquanto uma dinâmica mais cooperativa caracterizava a política de aquicultura e pesca, para mulheres e de promoção da igualdade racial.

CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA DOS PROCESSOS CONFERENCIAIS 1ª CAP, 1ª CONCIDADES, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM E 1ª CPIR E SEUS CONDICIONANTES: ALGUMAS CONSTATAÇÕES

As conferências de políticas públicas vêm contribuindo para aprofundar a democracia brasileira de diversas formas. Essas instituições participativas têm incluído minorias no processo decisório (Cunha, 2013; Pogrebinski, 2013) e têm ampliado, em densidade e em diversidade, a participação (Avritzer, 2013; Cunha, 2013; Pogrebinski, 2013; Almeida, 2013). Além disso, as propostas nelas aprovadas têm servido como fonte de informação para os projetos de lei do Presidente da República e dos deputados federais e senadores (Pogrebinski, 2013; Pogrebinski e Santos, 2011) e têm impactado a agenda governamental, uma vez que suas decisões têm sido traduzidas em objetivos, ações e metas dos programas de política do governo federal (Petinelli, 2011, 2015).

Em pesquisa recente (Petinelli, 2015), mostrei, pela análise de seis processos conferenciais distintos (1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR), que tais conferências serviram a dois propósitos: como espaços informacionais do Poder Executivo e como processos de proposição de políticas. Nas seis, o total de sugestões da comissão organizadora aprovadas e traduzidas em ações pelos mi-

nistérios competentes foi expressivamente maior que o de sugestões não aprovadas e incorporadas (Tabela 1). Semelhantemente, o total de recomendações inéditas aprovadas e traduzidas nos programas de políticas dos órgãos SEAP, Mcidas, MMA, ME, SPM e Seppir superou, salvo para a 1ª CMA e a 1ª CPIR, o total de recomendações inéditas não incorporadas (Tabela 1). Constatei, assim, que tanto as propostas sugeridas como as recomendações inéditas aprovadas naquelas conferências impactaram, em boa medida, os programas de políticas da SEAP, do Mcidas, do MMA, do ME, da SPM e da Seppir para os anos seguintes aos desses encontros.

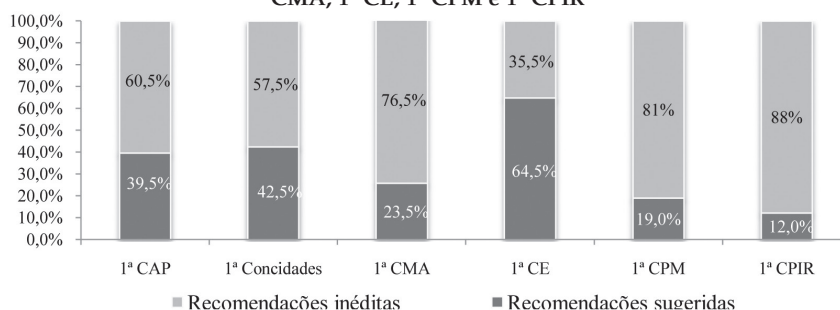
Tabela 1
Sugestões e recomendações inéditas aprovadas e não aprovadas nos processos conferenciais 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR e incorporadas na respectiva política (% do total)

Conferência	Sugestões incorporadas		Recomendações inéditas	
	Aprovadas	Não aprovadas	Incorporadas	Não incorporadas
1ª CAP	61 (67%)	30 (33%)	93 (100%)	0 (0,0%)
1ª Concidades	86 (95,6%)	4 (4,4%)	105 (68,6%)	48 (31,4%)
1ª CMA	73 (78,5%)	20 (21,5%)	145 (43,4%)	189 (56,6%)
1ª CE	51 (52,6%)	46 (47,4%)	18 (50%)	18 (50%)
1ª CPM	17 (60,7%)	11 (39,3%)	64 (56,1%)	50 (43,9%)
1ª CPIR	52 (88,1%)	9 (11,9%)	216 (37,4%)	362 (62,6%)

Fonte: Elaboração própria a partir das Tabelas 3, 5 e 7 (Petinelli, 2015).

Na ocasião, comparei, ademais, a proporção de recomendações sugeridas e inéditas em relação ao total de propostas incluídas, como mostra o Gráfico 1, denominando “capacidade real de influência” a proporção de diretrizes inéditas incorporadas do total. Para metade das conferências (1ª CMA, 1ª CPM e 1ª CPIR), a capacidade total de influência resultou da incorporação de mais de 75% de recomendações inéditas, enquanto, para a outra metade (1ª Concidades, 1ª CAP e 1ª CE), a capacidade real de influência representou entre 30% e 60% da capacidade total. Somente para a 1ª CE, a proporção de propostas sugeridas incorporadas foi maior que a de recomendações inéditas (Petinelli, 2015).

Gráfico 1
Capacidade de influência dos processos conferenciais 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR



Fonte: Gráfico 3 (Petinelli, 2015).

O Quadro 3 compara a capacidade de influência por meio de sugestões governamentais e recomendações inéditas (capacidade real) (Gráfico 1) e as variáveis explicativas do modelo de análise proposto, a saber, o desenho institucional das conferências e o arcabouço institucional legal e a dinâmica política no âmbito das políticas de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial. Como descrito anteriormente, espera-se que conferências com um desenho institucional participativo, representativo e deliberativo apresentem maior capacidade real de influência, uma vez que as recomendações nelas aprovadas são mais representativas e democráticas. Em um contexto institucional pouco consolidado e com uma dinâmica de interação cooperativa entre os atores não estatais e entre esses e os atores estatais, tais propostas apresentam maiores chances de serem traduzidas em programas governamentais e as conferências, de mostrar maior capacidade de influência. Disso resultaria uma capacidade real de influência maior da 1ª CPM e 1ª da CPIR, seguidas pela 1ª CAP e pela 1ª Concidades e, por último, pela 1ª CMA e pela 1ª CE.

Quadro 3
Capacidade de influência dos processos conferenciais 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR segundo desenho institucional e arcabouço institucional legal e dinâmica política da respectiva política

Política	Capacidade de influência		Desenho da 1ª Conferência	Arcabouço institucional legal	Dinâmica política
	% Sugerida	% Inédita			
Aquicultura e Pesca	39,5	60,5	Representativo Deliberativo	Consolidado	Cooperativa
Urbana	42,5	57,5	Participativo Representativo Deliberativo	Consolidado	Competitiva
Meio Ambiente	23,5	76,5	Representativo Deliberativo	Muito consolidado	Competitiva
Esporte	64,5	35,5	Participativo	Muito consolidado	Competitiva
Para Mulheres	19,0	81,0	Participativo Representativo Deliberativo	Pouco consolidado	Cooperativa
Promoção da Igualdade Racial	12,0	88,0	Participativo	Pouco consolidado	Cooperativa

Fonte: Elaboração própria a partir do Gráfico 1.

O confronto entre os resultados para a capacidade de influência (Petinelli, 2015) e a configuração institucional e política em torno das seis conferências examinadas tanto corrobora, em certa medida, como indica limites do modelo aqui proposto para explicar as variações na capacidade de influência de conferências sobre a política setorial.

Como esperado, a 1ª CPM e a 1ª CPIR apresentaram a maior capacidade real de influência, com 88% e 81%, respectivamente, do total de propostas incorporadas elaboradas, de forma inédita, ao longo do processo conferencial. As duas conferências discutiram políticas recentes, pouco institucionalizadas, num processo conferencial participativo, com a presença de atores sociais diversos, mas que atuavam, naquele momento, de forma colaborativa em torno do tema.

Como mostrado na seção anterior, as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial ganharam pastas próprias, responsáveis por sua coordenação no plano nacional, apenas em 2003, no primeiro ano do governo Lula. A criação da SPM e da Seppir, respectivamente,

resultou da pressão organizada de diversos grupos unidos em torno do movimento feminista e dos movimentos negros ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000. Operando cooperativamente em um vazio institucional, as recomendações da 1ª CPM e da 1ª CPIR enfrentaram menos obstáculos institucionais legais e políticos, o que favoreceu sua incorporação aos programas das respectivas políticas nacionais.

A maior capacidade real de influência da 1ª CPIR em relação à 1ª CPM não é explicada, porém, pelo desenho institucional. Por hipótese, o desenho representativo e deliberativo da 1ª CPM reforçaria a capacidade de influência desse processo ao possibilitar a produção de propostas mais representativas e democráticas. No entanto, mesmo com um desenho sem critérios formais de composição e de debate e tomada de decisão, a capacidade real de influência da 1ª CPIR foi maior.

Tal diferença pode decorrer, entre outros, de maior centralidade atribuída à política, da maior disposição política por parte de atores estatais no âmbito da política de promoção da igualdade racial e de aspectos técnico-legais, programáticos e ideológicos das próprias recomendações inéditas aprovadas. A maior centralidade atribuída à política, somada à disposição política por parte de atores estatais, pode superar possíveis entraves institucionais e políticos à incorporação das propostas das conferências. Ademais, recomendações com demandas viáveis legal e economicamente e compatíveis com os valores e projetos políticos dos decisores no poder apresentam maiores chances de ser incorporadas. Da combinação desses aspectos, tende a resultar uma maior incorporação de recomendações nos programas governamentais. Essas suposições não são, porém, passíveis de avaliação neste artigo e deverão ser objeto de análise de outra investigação.

A combinação de arcabouço institucional legal e dinâmica política parece explicar, ademais, a capacidade de influência da 1ª CAP, da 1ª Concidades e da 1ª CE. Na 1ª CAP e na 1ª Concidades, a capacidade real de influência representou cerca de 60% da capacidade total – 60,5% e 57,5%, respectivamente, enquanto, na 1ª CE, a capacidade real correspondeu apenas a 35,5% da capacidade total.

A 1ª CAP e a 1ª Concidades debateram políticas consolidadas, surgidas no mesmo período, entre o final de 1950 e o início de 1960. Entretanto, enquanto a 1ª CAP contou com a participação de segmentos com um padrão de interação predominantemente colaborativo, a 1ª

Concidades envolveu atores sociais com uma dinâmica de atuação mais competitiva. Por sua vez, a 1ª CE debateu uma política mais institucionalizada, surgida na década de 1930, na qual predominam relações mais adversariais e competitivas entre os atores sociais.

A cooperação no âmbito da política de aquicultura e pesca parece ter facilitado a incorporação de propostas da 1ª CAP, ao passo que a disputa no bojo das políticas urbana e de esportes parece ter elevado os custos da decisão e da negociação para os atores estatais e, assim, dificultado a tradução das recomendações da 1ª Concidades e da 1ª CE em programas governamentais posteriormente. Como decorrência e em conjunto com a maior institucionalização da política de esporte, um conjunto maior de recomendações da 1ª CE foi desconsiderado ou via negociações, barganhas e/ou bloqueios por parte de grupos de interesse específicos ou por entraves institucionais legais da própria política.

A esses constrangimentos, podem ter se somado ainda, mesmo que apenas residualmente, limites gerados pelo desenho institucional da 1ª CE. A ausência de critérios formais de representação e acerca do processo deliberativo nos encontros pode ter favorecido, em maior medida, a participação de atores sociais da comunidade do esporte educacional e de lazer e, como decorrência, a aprovação de recomendações inéditas voltadas para esses setores. Num contexto político de privilegiamento histórico do esporte profissional de alto rendimento, o número expressivo de propostas relacionadas ao esporte educacional e de lazer e menor de diretrizes sobre o esporte profissional pode ter impactado, negativamente, a capacidade de influência da conferência. No processo de política, as primeiras enfrentariam maior resistência política que as últimas, dada a dinâmica e a configuração institucional da área naquele momento.

A combinação de arcabouço institucional legal e dinâmica política não explica, contudo, a maior capacidade real de influência da 1ª CMA (76,5% do total) em relação à 1ª CAP e à 1ª Concidades. A 1ª CMA debateu uma política muito institucionalizada e disputada por segmentos diversos, o que supostamente dificultaria a incorporação das propostas nela aprovadas nos programas da política de meio ambiente nos anos seguintes. Com essa configuração político-institucional, a capacidade de influência da 1ª CMA deveria ser maior apenas que a da 1ª CE pelo modelo proposto.

A alta capacidade real de influência da 1ª CMA parece ter resultado, por sua vez, da combinação entre desenho representativo e deliberativo e expressiva disposição política por parte dos atores governamentais, notadamente, da então ministra Marina Silva, ativista reconhecida do movimento ambientalista. Como no caso da 1ª CE, a 1ª CMA favoreceu a participação de atores societais, os quais representavam 80% do total de delegados na conferência nacional, e, dentre eles, privilegiou a participação de ONGs, entidades civis e movimentos ambientalistas, com 62,5% dos delegados presentes. Esse desenho parece ter possibilitado a aprovação de um número maior de recomendações de interesses desses grupos, comparativamente às demandas de empresários envolvidos com a política.

Por outro lado, diferentemente da 1ª CE, o privilegiamento de ativistas ambientais na 1ª CMA encontrou apoio e aval político no MMA, que, naquele momento, estava sob o comando da ministra Marina Silva. A afinidade entre ela e os atores sociais envolvidos no debate nas conferências, somado a seu comprometimento político com a democratização da gestão pública a partir da ampliação da participação social no processo de políticas, parece ter sido decisivo para a alta capacidade de influência da 1ª CMA sobre a política ambiental.

A disposição política da ministra e de sua equipe parece ter superado, inclusive, os constrangimentos institucionais e políticos inerentes à própria política ambiental. Mesmo sob pressão dos grupos societais desfavorecidos com tais escolhas e sob constrangimentos institucionais legais diversos, os decisores, respaldados pelo processo democrático e representativo da 1ª CMA, traduziram as decisões nele tomadas em ações governamentais nos anos seguintes.

Essas constatações estão alinhadas com os estudos que apontam a vontade política como condicionante da capacidade inclusiva de outras instituições participativas, como o Orçamento Participativo (Avritzer, 2008, 2009; Faria, 2003, 2009). Neles, observa-se que a ausência de vontade política do governante afeta o desempenho dos arranjos participativos, o que tende a compreender, pelos resultados aqui encontrados, a sua capacidade de influenciar as respectivas políticas setoriais.

De modo geral, portanto, pode-se sugerir que a combinação de baixa institucionalização da política com um padrão colaborativo de interação com os atores tende a favorecer, em maior medida, a capacidade

de influência das conferências, independente do desenho institucional por elas assumido. Em políticas já consolidadas, uma dinâmica de atuação mais cooperativa entre os atores estatais e não estatais pode explicar, em certa medida, a maior capacidade de influência de conferências sobre a respectiva política. Já nas áreas de políticas muito institucionalizadas e com dinâmica política competitiva, o desenho institucional, somado à existência ou não de vontade política por parte dos atores estatais, parece explicar variações na capacidade de influência das conferências, como no caso da 1ª CE e da 1ª CMA.

Acrescente-se a isso os impactos da distinta trajetória histórica de cada política setorial no que concerne, particularmente, à influência do discurso e de iniciativas participativas em seu cerne. Políticas como as para mulheres e as de promoção de igualdade racial foram construídas de modo participativo a partir da década de 1980, ao passo que, em outras áreas, como nas políticas de esporte e urbana, os arranjos participativos foram inseridos mais recentemente, pelo primeiro governo Lula (2003-2006).

A seguir, traça-se as considerações finais deste artigo a partir das reflexões apresentadas acima.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conferências de políticas públicas vêm contribuindo, dentre outros, para a elaboração de objetivos, ações e metas dos programas de política do governo federal na área em que são realizadas (Petinelli, 2015). Entretanto, sua capacidade de influência varia por política setorial. O encaminhamento e a tradução das propostas aprovadas nos encontros não ocorrem de forma automática e livre, mas enfrentam uma série de obstáculos conjunturais e/ou estruturais que dificulta e/ou impede que o processo se complete (Avritzer, 2013; Petinelli, 2011, 2013; Silva, 2009).

Este artigo buscou contribuir para o entendimento acerca da capacidade de influência de conferências de políticas públicas sobre os programas governamentais das respectivas políticas. Nesse sentido, propôs-se um modelo analítico para explicar as diferenças na capacidade de influência desses espaços a partir de três variáveis: desenho institucional da conferência, arcabouço institucional legal da política pública e dinâmica política.

Partindo das constatações anteriores acerca da capacidade de influência de seis conferências de políticas públicas, quais sejam, 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR (Petinelli, 2015), o artigo mostrou que essa capacidade é, em maior medida, impactada pela combinação entre arcabouço institucional legal da política e padrão de interação com os atores, e, em menor medida, pela combinação entre desenho institucional e vontade política dos atores estatais.

O baixo grau de institucionalização das políticas para mulheres e da política de promoção da igualdade racial, somado ao padrão colaborativo de interação com os atores sociais e estatais no seu âmbito, favoreceu, em boa medida, a capacidade real de influência da 1ª CPM e da 1ª CPIR – 81% e 88% da capacidade total, respectivamente. Operando em um vazio institucional, as propostas aprovadas nesses encontros encontraram espaço e apoio político para sua incorporação.

A combinação de arcabouço institucional legal e dinâmica política também explica a diferença na capacidade de influência das conferências 1ª CAP, 1ª Concidades e 1ª CE. A dinâmica mais cooperativa entre os atores estatais e não estatais na política de aquicultura e pesca teria facilitado a incorporação das recomendações aprovadas na 1ª CAP, comparativamente ao padrão de interação mais competitivo no âmbito da política urbana. Da mesma forma, a dinâmica mais adversarial da política de esportes, somada ao maior grau de institucionalização dessa política, teria constrangido, em maior medida, a capacidade de influência da 1ª CE, comparativamente à da 1ª CAP e à da 1ª Concidades.

O modelo aqui proposto não explica, porém, a maior capacidade real de influência da 1ª CPIR em relação à 1ª CPM, bem como a maior capacidade real de influência da 1ª CMA em comparação à da 1ª CAP e à da 1ª Concidades. A despeito de tratarem de políticas com grau de institucionalização e dinâmica política parecidos, a 1ª CPIR e a 1ª CPM apresentaram desenhos institucionais distintos: enquanto o da primeira foi participativo, o da segunda foi participativo, representativo e deliberativo, o que, por hipótese, potencializaria a capacidade de influência do encontro. No segundo caso, a 1ª CMA debateu uma política mais consolidada e envolveu atores com um padrão de interação competitivo, o que, por suposição, dificultaria sua capacidade de influenciar a política ambiental.

No que se refere à diferença entre a capacidade de influência da 1ª CPIR e da 1ª CPM, dois aspectos podem ter desempenhado algum papel: a disposição política por parte de atores estatais e fatores técnico-legais, programáticos e ideológicos das próprias recomendações inéditas aprovadas. As lideranças governamentais no âmbito da política de promoção da igualdade racial podem ter se empenhado, em maior medida, na incorporação das propostas da 1ª CPIR, bem como as recomendações dessa conferência podem ter traduzido demandas mais viáveis legal e economicamente e mais compatíveis com os valores e projetos políticos dos decisores no poder.

Já no que diz respeito à maior capacidade real de influência da 1ª CMA em relação à 1ª CAP e à 1ª Concidades, o desenho institucional, somado à clara vontade política por parte dos atores estatais, parece explicar tal resultado. O favorecimento da participação de ativistas ambientais na 1ª CMA, em conjunto com a disposição política da ministra e de sua equipe, possibilitou não só que a conferência produzisse um conjunto de recomendações voltadas para as demandas desses segmentos, como também que, no momento seguinte, constrangimentos institucionais e políticos inerentes à própria política ambiental fossem superados pela atuação pró-ativa dos atores estatais. Não obstante a possível pressão dos grupos sociais desfavorecidos com tais escolhas e os constrangimentos institucionais legais diversos da própria política, os decisores, respaldados pelo processo democrático e representativo da 1ª CMA, traduziram as decisões nela tomadas em ações governamentais nos anos seguintes.

Por fim, vale ressaltar que, embora o trabalho contribua com reflexões acerca da capacidade de influência de conferências sobre a respectiva política, as constatações aqui apresentadas limitam-se ao estudo de caso proposto. Portanto, outras análises que apliquem o modelo aqui sugerido deverão levar em consideração a complexidade e a particularidade do processo de cada política setorial avaliada. Dessa singularidade, poderão, inclusive, resultar constatações distintas, em consonância ou contraditórias, às apontadas neste artigo.

(Recebido para publicação em novembro de 2016)

(Reapresentado em setembro de 2018)

(Aprovado para publicação em fevereiro de 2019)

NOTAS

1. A ideia de processo de políticas públicas, com base em momentos de interação concomitantes, está baseada na noção de incrementalismo e consiste em um jogo de poder contínuo, caracterizado pela interação, por meio de negociações e barganhas, de grupos de interesses, atores políticos e a burocracia (Everett, 2003; Howard, 2005; Saravia e Ferrarezi, 2006).
2. A ideia de momentos ou estágios sequenciais e interdependentes é a base do Modelo de Ciclo de Políticas Públicas. Esse modelo fragmenta o processo em fases e examina como são tomadas as decisões em cada uma delas. Embora não haja consenso, identificam-se, pelo menos, quatro fases: formação da agenda, elaboração, implementação e avaliação da política.
3. A categorização pioneira das políticas públicas foi formulada por Lowi (1964, 1972). Observando os efeitos das ações e não ações políticas na sociedade, o autor sugeriu quatro tipos de políticas, a saber: políticas regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas.
4. Este padrão hierárquico do processo decisório expressa-se, ademais, no âmbito das próprias conferências, cujos encontros são realizados de forma escalonada do plano local/regional para o nacional, o que os torna, igualmente, dependentes entre si.
5. O novo Código ampliou as áreas ambientais protegidas pela criação das Áreas de Preservação Permanente e do instituto da Reserva Legal. As primeiras deveriam permanecer intocáveis para garantir a integridade dos serviços ambientais, enquanto o instituto da Reserva Legal transferia compulsoriamente para os proprietários rurais a responsabilidade e o ônus da proteção ambiental em suas propriedades (Silva-Sánchez, 1999; Vieira e Cader, 2007).
6. Naquele momento, o movimento ambientalista era composto por uma vertente preservacionista, que defendia o desenvolvimento zero, uma corrente marxista, que propunha a substituição de produtos supérfluos por produtos considerados essenciais; fundamentalistas que acreditavam que o ser humano não tinha o direito de influenciar o meio natural; e ecotecnistas, que defendiam que os problemas ambientais se resolveriam por meio do desenvolvimento econômico e de novas tecnologias sustentáveis (Jacobi, 2003; Viola, 1992).
7. Foram implementados o Plano Diretor de Educação Física e dos Desportos a partir de 1964, o Plano de Educação Física e Desporto a partir de 1971, a Política Nacional de Educação Física e Desportos a partir de 1975 e as Diretrizes Gerais para a Educação Física e Desportos a partir de 1978.
8. A aquicultura enquanto área econômica distinta da pesca emerge nesse momento como política pública, após quase uma década de desenvolvimento no país.
9. O Ministério de Estado Extraordinário do Esporte coordenou a política nacional entre 1995 a 1998; o Ministério do Esporte e Turismo até 2002 e o Ministério do Esporte, a partir de 2003 (Bueno, 2008).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Débora Rezende. (2013), "Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa", In: L. Avritzer; C. H. L. Souza (orgs.), *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas e efetividade*. Brasília: IPEA.
- ARRETCHE, Marta. (2002), "Relações federativas nas políticas sociais". *Educação e Sociologia*, v. 23, n. 80, pp. 25-48.
- AVRITZER, Leonardo. (2008), "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". *Revista Opinião Pública*, v. 14, n. 1, pp. 43-64.
- _____. (2009), *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- _____. (2013), "Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil", In: L. Avritzer; C. H. L. Souza (orgs.), *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas e efetividade*. Brasília: IPEA.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. (1962), "Two faces of power". *the american political science review*, v. 56, n. 4, December, pp. 947-952.
- BASSUL, José Roberto. (2002), "Reforma urbana e Estatuto da Cidade". *EURE*, v. 28, n. 84.
- BERNARDES, Lysia. (1986), "Política urbana: uma análise da experiência brasileira". *Revista Análise e Conjuntura*, v. 1 (1), pp. 83-119.
- BOSZCZOWSKI, Anna Carina; BORGHETTI, José Bonifácio. (2006), "Fortalecimento institucional da Secretaria Especial de Aquicultura e pesca – Seap/PR: revisão do marco institucional, da estrutura institucional e organizacional da Seap/PR". Projeto FAO TCP/BRA 3001, março.
- BRASIL, República Federativa do. (1988), *Constituição Democrática Federal de 1988*. Brasília: Senado Federal.
- _____. (2001); Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>.
- _____. Presidência da República. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – SEAP/PR (2003a), Caderno de resoluções da 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca. Brasília: SEAP/PR.
- _____. Presidência da República. (2003b). Programação da 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, realizada de 25 a 27 de novembro, Luziânia, GO. Brasília: SEAP/PR.
- _____. Presidência da República. (2003c), Portaria SEAP, n. 179, de 28 de agosto de 2003. Aprova o Regimento da Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca e dá outras providências. Brasília: SEAP/PR. Disponível em <http://www.mpa.gov.br>.
- _____. Presidência da República (2003d). Projeto Político. Plano estratégico de desenvolvimento sustentável de aquicultura e pesca. Brasília: SEAP/PR, junho.
- _____. Ministério das Cidades – MCidades (2003e), Resoluções da 1ª Conferência Nacional das Cidades. Disponível em <http://www.cidades.gov.br>.

- _____. Ministério do Meio Ambiente – MMA (2003f). Portaria n. 359, de 09 de setembro de 2003. Aprova o Regulamento Geral da Conferência Nacional do Meio Ambiente e as normas básicas de sua primeira reunião. Disponível em: <http://www.mma.gov.br>.
- _____. Ministério do Meio Ambiente – MMA (2003g). Recomendações da 1ª Conferência Nacional de Meio Ambiente. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. Disponível em <http://www.mma.gov.br>.
- _____. Ministério do Esporte – ME (2004f). Texto básico sistematizado. 1ª Conferência Nacional do Esporte. Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano. Brasília: Ministério do Esporte.
- _____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – SPM/PR (2004g). Anais da 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres. Disponível em <http://www.spm.gov.br>.
- _____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – SPM/PR (2004h). Contribuição da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para as Conferências Estaduais. Disponível em www.spm.gov.br.
- _____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR/PR (2005c). Relatório final da I Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Estado e sociedade promovendo igualdade racial. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/publicacoes.
- _____. República Federativa do. (2015), DECRETO Nº 8.492, DE 13 DE JULHO DE 2015 (Revogado pelo Decreto n. 8.701, de 2016). Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e remaneja cargos em comissão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8492.htm.
- BUENO, Luciano. (2008), Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo), Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- CASTRO, Luiz Arnaud et al. (2005), Situação Atual da Cadeia Produtiva do Pescado no Litoral do Estado de São Paulo. São Paulo: Instituto De Pesca de São Paulo, n. 21, agosto.
- COSTA, Ana Alice Alcântara. (2005), “O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política”. *Niterói*, v. 5, n. 2, pp. 9-35.
- CUNHA, Eleonora Schettini M. (2013), “Conferências de políticas públicas e inclusão participativa”, In: L. Avritzer; C. H. L. Souza (orgs.), *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas e efetividade*. Brasília: IPEA.
- EVERETT, Sophia. (2003), “The policy cycle: democratic process or rational paradigm revisited?”. *Australian Journal of Public Administration*, v. 62(2), pp. 65-70.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (2003), “Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51.

- FARIA, Claudia Feres. (2003), "Do conflito jurídico ao consenso: uma versão da implementação do OP-RS", in Avritzer, L.; Navarro, Z. (orgs.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, Cortez.
- _____, Claudia Feres. (2009), "Participação, Sociedade Civil e Governo Lula (2003-2006): construindo uma sinergia positiva?". In: V. A. Angelo; M. A. Villa (orgs.), *o partido dos trabalhadores e a política brasileira (1980-2006)*. São Carlos: Edufscar.
- _____; LINS, Isabella Lourenço. (2013), "Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional". In: L. Avritzer; C. H. L. Souza (orgs.), *Conferências nacionais: atores, dinâmicas e efetividade*. Brasília: IPEA.
- FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. (2012), "Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade". Buenos Aires, 2º Fórum de Sociologia "Justiça Social e Democratização", 1-4 de agosto.
- FISHKIN, James. (1995), *The voice of the people*. New Haven: Yale University Press.
- FUNG, Archon. (2004), "Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências". In: V. S. Coelho; M. Nobre (orgs.), *Participação e deliberação. teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.
- GARCIA, Januário. (2006), *25 anos 1980-2005: movimento negro no Brasil*. Brasília: Fundação Cultural Palmares.
- HOWARD, Cosmo. (2005), "The policy cycle: a model of post-machiavellian policy making?". *Australian Journal of Public Administration*, v. 64(3), pp. 3-13.
- JACOBI, Pedro. (2003), "Movimento ambientalista no Brasil. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas". In: W. Ribeiro (org.), *patrimônio ambiental*. São Paulo: EDUSP.
- LASSWELL, Harold. (1956), "The decision process: seven categories of functional analysis". Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland.
- LINDBLOM, Charles E. (1959), "The science of muddling through". *Public Administration Review*, v. 19, pp. 79-88.
- LOWI, Theodor. (1964), "American business, public policy, case studies and political theory". *World Politics*, v. 16, pp. 677-715.
- _____. (1972), "Four systems of policy, politics, and choice". *Public Administration Review*, v. 32, pp. 298-310.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. (1984), "The new institutionalism: organizational factors of political life". *The American Political Science Review*, v. 78, n. 3.
- MARICATO, Ermínia. (1997), "Reforma urbana: limites e possibilidades. uma trajetória incompleta". In: L. C. de Q. Ribeiro; O. A. dos Santos Jr. (orgs.), *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- OLSON, Mancur. (1965), *A lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: EDUSP.
- OSTROM, Vincent; OSTROM, Elinor. (1971), "Public choice: a different approach to the study of public administration". *Public Administration Review*, v. 31, n. 2, pp. 203-216.

- PETINELLI, Viviane. (2011), "As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010)". *Opinião Pública*, v. 17, n. 1, pp. 228-250.
- _____. (2013), "Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais". In: L. Avritzer; C. H. L. Souza (orgs.), *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas e efetividade*. Brasília: IPEA.
- _____. (2014), Uma análise dos condicionantes da capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais: o caso da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- _____. (2015), "Aferindo a capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas de políticas". *Opinião Pública*, v. 21, pp. 643-672.
- POGREBINSCHI, Thamy. (2013), "Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários". In: L. Avritzer; C. H. L. Souza (orgs.), *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas e efetividade*. Brasília: IPEA.
- _____; SANTOS, Fabiano. (2011), "Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional". *DADOS*, v. 54, n. 3, pp. 259-305.
- RAMALHO, Cristiano Wellington Noberto. (2012), Pescadores, estado e desenvolvimento nacional: da Reserva naval à aquícola. Trabalho apresentado no XVI Encontro Norte e Nordeste de Ciências Sociais e Pré-Alas Brasil, realizado de 4-7 de setembro, na Universidade Federal de Piauí, Teresina.
- SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). (2006), *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP.
- SCHMITTER, Phillipe. (1974), "Still the century of corporativism?". *The Review of Politics*, Cambridge University Press.
- SILVA, Éder Roberto. (2003), O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana), Universidade de São Carlos, São Carlos.
- SILVA-SÁNCHEZ, Solange S. (1999), "Política de Meio Ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental". *Revista Plural de Sociologia*, v. 6, pp. 20-46, 1º semestre.
- THELEN, Kathlen; STEINMO, Sven. (1992), "Historical institutionalism in comparative politics". In: S. Steinmo; K. Thelen; F. Lonstreth (orgs.), *Structuring Politics – historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TSEBELIS, George. (1997), "Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, pp. 89-117.
- VIEIRA, Liszt; CADER, Renato. (2007), "A política ambiental do Brasil ontem e hoje". *Revista Eco* 21, n. 129.
- VIOLA, Eduardo. (1992), "El ambientalismo brasileño. De la denuncia y concientización a la Institucionalización y el desarrollo sustentable". *Nueva Sociedad*, n. 122, pp. 138-155.

YANNOULAS, Silvia; SOARES, Kelma. (2009), "Políticas transversais (gênero, raça/etnia e deficiência) e educação/qualificação para o trabalho". *Educação Unisinos*, v. 13, n. 1, pp. 1-42.

WAARDEN, Frans Van. (1992), "Dimensions and types of policy networks". *European Journal of Political Research*, v. 21, n. 1-2, pp. 29-52.

RESUMO

Alguns Condicionantes da Capacidade de Influência das Conferências de Políticas Públicas sobre os Programas das Respectivas Políticas Setoriais

Este artigo busca explicar diferenças na capacidade de influência de conferências de políticas públicas distintas, a partir das constatações de Petinelli (2015) acerca da capacidade de influência de um conjunto de eventos – 1ª Conferência de Aquicultura e Pesca, de Cidades, de Meio Ambiente, de Esporte, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – sobre as respectivas políticas nacionais. O artigo avalia os possíveis efeitos do desenho institucional das conferências sobre as recomendações nelas aprovadas e os constrangimentos decorrentes do arcabouço institucional legal e da dinâmica da respectiva política setorial sobre a incorporação das propostas após os encontros. Desta análise, aponta-se que não só a combinação de desenho institucional, arcabouço institucional legal e dinâmica política impactam a capacidade de influência das conferências, como também é decisiva a existência de vontade política por parte de atores estatais.

Palavras-chave: conferências de políticas públicas; capacidade de influência; dinâmica política; arcabouço institucional legal; desenho institucional

ABSTRACT

Some Constraints on the Influence of Public Policy Conferences on the Programs of the Respective Sectoral Policies

This article seeks to explain disparities in the influence capacity of different public policy conferences. Here, I retrieve the findings of a previous work (Petinelli, 2015) about the capacity of influence of a set of events – the 1st Conference of Aquaculture and Fisheries, Cities, Environment, Sport, Women and Racial Equality's Policies - on national policies and I also propose an analytical model to explain such results. The article assesses the possible effects of the institutional design of the conferences on the recommendations approved therein and the constraints arising from the legal institutional framework and the dynamics of the respective sectoral policy regarding the incorporation of the proposals after the meetings. From this analysis, it can be concluded that not only the combination of institutional design, legal institutional framework and political dynamics impacts the capacity of influence of conferences, but political will on the part of the state actors is also decisive.

Keywords: public policy conferences; influence capacity; political dynamics; legal institutional framework; institutional design

RÉSUMÉ

Quelques Contraintes sur l'Influence des Conférences de Politiques Publiques sur les Programmes des Politiques Sectorielles Respectives

Cet article cherche à expliquer les différences de capacité d'influence de différentes conférences de politique publique. Je récupère ici les conclusions d'un travail antérieur (Petinelli, 2015) sur l'influence d'un ensemble d'événements – 1^{re} Conférence sur l'Aquaculture et la Pêche, Villes, Environnement, Sport, Politiques de la Femme et Politiques de Promotion de l'Égalité Raciale – sur leurs politiques nationales et je propose un modèle analytique pour expliquer ces résultats. L'article analyse les effets possibles de la conception institutionnelle des conférences sur les recommandations approuvées, ainsi que les contraintes découlant du cadre institutionnel légal et de la dynamique de la politique sectorielle relative à l'incorporation des propositions après les réunions. Il ressort de cette analyse que non seulement la combinaison de la conception institutionnelle, du cadre institutionnel juridique et de la dynamique politique ont une incidence sur l'influence des conférences, mais aussi que la volonté politique des acteurs étatiques est déterminante.

Mots-clés: conférences de politiques publiques; capacité d'influence; dynamique politique; cadre institutionnel juridique; conception institutionnelle

RESUMEN

Algunos Condicionantes de la Capacidad De Influencia de las Conferencias de Políticas Públicas sobre los Programas de las Respectivas Políticas Sectoriales

Este artículo busca explicar las diferencias en la capacidad de influencia de conferencias de políticas públicas distintas. Aquí, recupero las constataciones de un trabajo anterior (Petinelli, 2015) acerca de la capacidad de influencia de un conjunto de eventos – 1a Conferencia de Acuicultura y Pesca, de Ciudades, de Medio Ambiente, de Deporte, de Políticas para Mujeres y de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial – sobre las respectivas políticas nacionales y propongo un modelo analítico para explicar dichos resultados. El artículo evalúa los posibles efectos del diseño institucional de las conferencias sobre las recomendaciones por ellas aprobadas y las limitaciones derivadas del marco institucional legal y de la dinámica de la respectiva política sectorial sobre la incorporación de las propuestas después de los encuentros. De este análisis, se señala que no solo la combinación de diseño institucional, marco institucional legal y dinámica política impacta la capacidad de influencia de las conferencias, sino que también es decisiva la existencia de la voluntad política por parte de los actores estatales.

Palabras clave: conferencias de políticas públicas; capacidad de influencia; dinámica política; marco institucional legal; diseño institucional