

REFLEXÕES SOBRE A EMERGÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS À FORMA DE ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA DO ESTADO

Elisabete Ferrarezi
Clarice G. Oliveira



REFLEXÕES SOBRE A EMERGÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS À FORMA DE ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA DO ESTADO

Elisabete Ferrarezi
Clarice G. Oliveira

RESUMO

No Brasil, a Constituição de 1988 institucionalizou a participação social em conselhos a serem compostos por representantes de diferentes setores da sociedade, do Estado e, em alguns casos, dos trabalhadores. A partir dos anos 2000, a realização de conferências passou a ser disseminada como mais uma forma de participação, que auxilia no mapeamento das demandas e na construção de consensos entre os movimentos sociais nos momentos que antecedem a formulação de políticas pelo poder executivo. Seja qual for a forma de participação social institucionalizada, regras e procedimentos regulamentados pelo Estado regem as interações com a Sociedade. Esse ensaio se dedica a problematizar a efetividade dos espaços e mecanismos do ponto de vista do processamento de políticas públicas dentro do aparato burocrático a partir de conceitos derivados das teorias de complexidade, participação e burocracia com a intenção de contribuir para o debate sobre o aperfeiçoamento desse campo.



INTRODUÇÃO

A ampliação do espaço público no Brasil era considerada condição para a democratização do Estado, exigindo incentivo à criação de espaços de participação social. Atualmente, passados mais de 20 anos de democratização, coloca-se o desafio de fazer efetivos os espaços criados e aperfeiçoá-los. Para isso, contamos com algumas pesquisas empíricas sobre a forma como o aparato burocrático estatal processa decisões de políticas públicas tomadas nesses ambientes, bem como o papel que desempenham os conselhos e conferências como instâncias participativas e de controle democrático das instituições.

Neste ensaio, dedicamos-nos a problematizar a efetividade desses espaços do ponto de vista do processamento de políticas públicas no aparato burocrático. Buscamos neste ensaio articular conceitos diversos que vêm sendo usados para interpretar o contexto complexo, imprevisível e em constante transformação em que o Estado tem que atuar por meio de políticas públicas. A partir de conceitos derivados da teoria da complexidade, problematiza-se a relação do Estado, por meio de suas organizações burocráticas, com espaços participativos a partir de conceitos derivados da teoria da complexidade. Muitos deles foram utilizados no projeto de pesquisa Nova Síntese da Administração Pública¹ – emergência, inovação social e resiliência. Também são extraídas contribuições de teorias de participação, do estado relacional e de análises da burocracia, tentando extrair contribuições para tratar dos desafios da administração pública brasileira. Trata-se também de saber o quão úteis podem ser esses novos conceitos no intuito de aumentar a compreensão do processo de políticas públicas, entendido nesse texto como um sistema dinâmico complexo.

¹ Trata-se de uma pesquisa internacional desenvolvida por dirigentes públicos e pesquisadores do Canadá, Brasil, Austrália, Cingapura, Holanda e Reino Unido. A pesquisa tem como objetivo promover estudos e identificar práticas que ajudem a lidar com os desafios da administração pública no século 21 (ver “Em Busca de uma Nova Síntese para a Administração Pública”, ENAP, 2010). Segundo o projeto, uma “nova síntese” irá requerer a investigação e a adaptação de conhecimentos de outras disciplinas pertinentes à ampla compreensão de um mundo complexo, interdependente e imprevisível. Existem descobertas dessas áreas que estão abrindo novas perspectivas acerca da emergência e resiliência para governos. Nos trabalhos sobre sistemas complexos adaptativos, formação de capital social, teorias da conectividade e de redes, há percepções importantes que podem informar sobre o futuro da administração pública (Programa de Pesquisa: Rumo a uma Nova Síntese, 2009b).



O ensaio se orienta pelas seguintes questões: até que ponto a institucionalização impulsiona e democratiza a participação social, trazendo mais legitimidade para as ações governamentais? Como é a assimilação pela agenda governamental de decisões construídas a partir da inteligência coletiva? Os mecanismos burocráticos são abertos e adaptativos o suficiente para o processamento de novas formas de participação? Como a resiliência da sociedade convive com o aparato rígido do Estado? Longe de pretender responder a todas elas, o texto tem a intenção de articular conceitos propostos por essas teorias visando contribuir para o debate.

1 COMPLEXIDADE DA ADMINISTRAÇÃO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

É comum referir-se ao contexto de complexidade do mundo atual em que governos têm que operar. A visão de sistemas complexos procura compreender as interações tanto entre elementos do sistema quanto entre o sistema e o ambiente (Kimura *et alli*, 2010; Walle, 2010). Sua aplicação para os fenômenos organizacionais tem sido usada para entender interações não lineares e auto-organizadas e a emergência de novos resultados decorrentes de comportamento coletivo. Um dos aportes fundamentais é que as forças ambientais influenciam a estrutura interna das organizações. Assim, as características do ambiente externo em que as organizações atuam e sua capacidade de lidar e controlar as influências que podem sofrer (resiliência) determinaria o nível de adaptação de uma organização.

Para Kauffman (apud Kimura, 2010), quanto maior o número de interligações ou interdependências entre os atributos do sistema – no caso, políticas públicas podem ser entendidas como sistemas –, maior é a sua complexidade. O número extenso de interdependências nas políticas públicas produz dinâmica complexa uma vez que o comportamento de um agente altera a dos demais. A busca por resultados é mais difícil do que nos contextos estáveis e previsíveis em que a burocracia atuava.



Assim, considerando que política pública² é o produto de complexas interações e decisões entre atores e instituições, cujo desfecho não é determinado de antemão, dependente do curso que toma a ação, e considerando a “emergência” – o fato de que novos padrões surgem de uma enorme série de interações e múltiplas decisões que podem mudar a direção de eventos ao redor do mundo – estamos diante de cenários imprevisíveis e complexos que exigem novas soluções.

A complexidade a que a administração pública está submetida é marcada pelas características do processo de elaboração e formulação da política que implicam limites operacionais, institucionais e opções políticas. Há muita informação complexa para processar, além de pouco tempo e larga escala para fazer consultas e procurar o consenso. Surgem problemas de coordenação e gerenciamento de atores, organizações, interesses, alternativas, projetos políticos. Há restrições políticas de temas ou instituições e restrição das alternativas na agenda governamental tendo em vista prioridades e viabilidade – técnica e política –, além de primazia de algumas políticas públicas, como as econômicas, sobre as outras. Constrangimentos jurídicos, interpretações legais, regras específicas limitam as soluções (Gaetani, 2005; Ferrarezi, 2007).

Segundo Bourgon (2009b), a teoria clássica e outros modelos do passado, não estariam mais em consonância com muitos dos avanços alcançados pelos próprios servidores públicos, que ainda não contam com o apoio de uma teoria coerente, abrangente do que significa ou deve significar a prática da administração pública no século XXI. O modelo de organização fechada às influências de outros atores parece não mais ser suficiente para abarcar as novas complexidades sociais e políticas, sendo necessário o governo trabalhar além de suas fronteiras convencionais. Os governos já teriam um leque de opções que vão desde agir isoladamente a exercitar sua autoridade para alavancar o poder coletivo da sociedade, procurando agir como parceiros usando o poder do Estado para apoiar e encorajar a contribuição de terceiros; como capacitadores numa estrutura de responsabilidade coletiva; facilitadores com capacidade para reunir partes

² Segundo Lahera (2006), política pública, por ser uma estratégia de ação coletiva, desenhada em função de determinados objetivos, implica e desencadeia uma série de decisões e de ações por um número extenso de atores, o que acaba tornando o processo menos previsível do que aquele que normalmente se encontra nas definições que se orientam apenas pelo cálculo racional dos atores.



interessadas na criação de comunidades de propósitos; atores colaborativos trabalhando e delegando poderes a terceiros para o alcance de um objetivo público comum; defensores do interesse coletivo e protetores com poderes para fazer intervenções, caso necessário, e corrigir o curso dos eventos quando exigido pelo interesse público.

A atuação em rede e a participação seriam mais adequadas para o governo aumentar sua capacidade de prever, intervir, inovar, aprender, recuperar-se de crises e lidar com novos problemas. A contraparte seria a flexibilidade e compartilhamento de informações e conhecimentos (Bourgon, 2009).

2 UM NOVO ESTADO?

Desenvolvimentos recentes nas teorias sobre gestão pública e democracia (Castells, 1999; Mulgan, 2010; Bourgon, 2010) têm convergido para a aceitação de maior complexidade no mundo contemporâneo e de novas dinâmicas relacionais entre Estado e sociedade. A participação dos cidadãos, sob as mais variadas formas, tem sido apontada como a nova fronteira para organização das instituições estatais.

Nas últimas décadas, a inserção em redes regionais e globais, a crescente reflexividade e diversidade social, a participação e a democratização impossibilitariam ao Estado moderno decidir sozinho seu destino e desafiaria seus pilares: soberania, legitimidade e burocracia.

Novas formas de relação emergem com a organização do mundo em conglomerados e redes interconectadas, redes estas nas quais o Estado precisa se inserir se quiser sobreviver à globalização. O Estado moderno estaria equipado o suficiente para essa nova configuração?

Para Castells (1999), o Estado-rede é a forma de sobrevivência do Estado na era da informação e da globalização. A administração flexível e conectada seria o instrumento indispensável desse novo tipo de Estado. Para efetivar a construção do Estado-rede, oito princípios precisam ser trabalhados e incorporados (Castells, 1999): subsidiariedade ou descentralização; flexibilidade; coordenação; participação cidadã; transparência administrativa; modernização tecnológica; transformação dos agentes da administração; e retroação na gestão.



Castells (1999) admite que a realização desses princípios depende do contexto da administração pública de cada país. Contudo, ressalta que não será possível a manutenção da máquina burocrática e dos instrumentos de gestão que foram criados para servir a uma conjuntura que não existe mais.

Mulgan (2010) destaca uma possível mudança de um Estado prestador de serviços à população para um Estado que realiza coisas em conjunto com as pessoas: o Estado relacional. Essa mudança traz implicações para os servidores públicos e não pode ser desconectada do aumento de demandas por parte da sociedade e das dificuldades dos governos em atendê-las. Para o autor, mudanças no papel do Estado e na organização administrativa estão relacionadas com momentos de crise de legitimidade do próprio Estado, o mesmo processo apontado por Castells (1999). Assim, termos e instrumentos que se tornaram populares nos últimos 30 anos – desempenho, foco no cidadão, estabelecimento de metas, transparência, competição e eficiência, por exemplo – teriam o propósito de reverter crises de legitimidade do poder estatal. Tais ideias, em diferentes roupagens, obtiveram sucesso e continuam sendo influentes.

Tendo em vista a legitimação como questão principal, Mulgan (2010) argumenta que o governo pode obter mais resultados centrando esforços em trabalhar diretamente a qualidade das relações com a sociedade. O governo torna-se o ponto focal de várias relações entre as esferas econômica e social, organizadas de maneira a estabelecer confiança, legitimidade e valor público. Nesse cenário, os servidores públicos precisam estar mais envolvidos na dinâmica social e sua forma de operar passa a envolver coalizões e redes nas quais nem sempre serão atores principais, mas sim responsáveis por gerenciar relações multidimensionais. Além disso, a forma de avaliar resultados precisaria ser revista, reforçando o feedback dos beneficiários e as variadas formas de comunicação entre o governo e a população.

Os processos internos de gestão ganham mais relevância na medida em que geram relações e compromissos. Investimentos em consultas, envolvimento e conversações com o público ganham destaque, mas não devem constituir modo alternativo de fazer as coisas; são ações que se somam às ações e prestações feitas verticalmente pelo Estado. Os servidores públicos deixam de ser simples executores de missões e tarefas definidas pelos políticos eleitos e passam a ser gestores de relações com os cidadãos (Mulgan, 2010).



Buscando uma nova síntese para a teoria da administração pública, Bourgon (2009) defende que o Estado, em vez de agir em nome dos cidadãos e como prestador de serviços, deve agora trabalhar com vários atores com intuito de produzir resultados com alto valor público, para além do papel precípua de exercer o poder e a autoridade legítima em benefício da coletividade. Entretanto, ao se dividir responsabilidades e poder, a função governativa torna-se mais complexa, principalmente a relação que se dá entre autoridade de governo eleito democraticamente e a outorga de poder a atores sociais e privados nas decisões de políticas.

O referencial da nova síntese aponta que o Estado deveria ser incentivador da ação pública coletiva, da inovação social e dela se beneficiar. Mas, nesse caso, para se adaptar, o Estado teria que criar novos instrumentos ou processos eficazes e adequados a essa realidade emergente – novos processos relacionais que emergem com a participação – a fim de incorporar a inteligência coletiva e inovar. Significa lidar ao mesmo tempo com valores do universalismo de procedimentos, da igualdade e equidade com a diversificação de interesses, direitos e demandas, que são próprias do amadurecimento democrático.

Segundo a pesquisa Nova Síntese (Bourgon, 2009), governos não conseguiriam controlar a complexidade de maneira convencional, sendo o desafio saírem de uma posição reativa – incapaz de enxergar padrões emergentes em um cenário de constantes mudanças – e intervir antecipadamente. Essa seria uma postura mais adaptativa e dinâmica – resiliente –, tal como ocorre com sistemas complexos, que têm poder de adaptação, auto-organização e evolução. Seria possível ao aparato estatal tornar-se resiliente e dinâmico tendo em vista sua origem burocrática hierárquica criada pela democracia liberal?

3 EMERGÊNCIA, INOVAÇÃO SOCIAL E RESILIÊNCIA

Para fins deste estudo, consideramos rede como um tipo de emergência. Na rede, o relacionamento entre elementos produz ordem e a regulação é produzida pelas próprias relações, enquanto essas perdurarem. Essa autorregulação deixa de existir quando finda a relação entre elementos, que é provisória. Isso dá caráter de



impermanência das relações, derivando padrão de organização de total variabilidade e instabilidade, com resultado imprevisível. Por outra parte, o conjunto de relacionamentos é capaz de produzir muitas ordens com combinações variadas entre elementos. Nessa dinâmica, são estabelecidas novas relações entre elementos participantes do sistema e novos elementos se incorporam ao conjunto para participação. O conceito de conectividade trata do potencial de relacionamento que a multiplicidade propicia, criando ordens novas e abrindo possibilidades.

As teorias dos sistemas dinâmicos estão sendo utilizadas nos sistemas sociais para a compreensão da emergência e da capacidade da sociedade de gerar ordem por meio de relações e de cooperação. Essas teorias fornecem informações sobre como as organizações e sistemas, interagindo com elementos de fora e de dentro, intencionais ou não, antecipam fenômenos emergentes. Os chamados sistemas adaptativos complexos supõem interação de milhares de agentes em rede que atuam paralelamente, reagindo uns aos outros. Suas características são distribuição e descentralização. E o comportamento do sistema resulta de alto número de decisões feitas em vários momentos por distintos agentes. Enquanto os elementos e as relações estão mudando, o sistema como um todo também muda e influencia o desenvolvimento do sistema por inteiro (Walle, 2010).

Os problemas complexos exigem novas capacidades para as organizações e agentes do setor público. O conhecimento requerido para isso inclui a percepção e a interpretação de padrões emergentes, com informações difusas e conhecimento imperfeito. A competência aqui exigida é trabalhar com a diversidade de conhecimentos, capacidades e abordagens que redes de pessoas possuem em potencial: inteligência coletiva, capital social³ e inovação.

³ Putnam qualifica como capital social os aspectos das redes sociais e as normas de reciprocidade a elas associadas porque, tal como o capital físico e humano, cria valor individual e coletivo (recursos reais ou potenciais das pessoas, grupos e relações sociais). Trata-se de benefícios que o capital social gera para o indivíduo ou afetam a esfera de atividade de um ator: informação (facilitando a difusão ou limitando-a); influência e controle dentro da parte da estrutura social que foi apropriada como capital social; solidariedade social (benefícios de ajuda mútua e confiança generalizada); conhecimento e reconhecimentos mútuos etc. (Putnam, 2003 apud Ferrarezi, 2007). Para análise da relação entre política pública e capital social ver Ferrarezi, E. Capital Social: conceitos e contribuições às políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, v.4, 5-20, 2003.



Por sua vez, uma sociedade resiliente é obtida com interação de seus agentes, exigindo, segundo Bourgon (*op. cit.*), cidadania ativa e redes de grupos de comunidades. A participação nas decisões de políticas públicas e na sua implementação seria um dos meios para aumentar capacidade adaptativa social reforçando a resiliência. Requer liderança do governo, mas também capacidade analítica e interpretativa de atores fora da arena governamental. Segundo a autora, governos poderiam alavancar o poder das redes para auxiliar a previsão e a inovação e para atingir resultados públicos, ligando atores, soluções e problemas. O objetivo seria promover resiliência da sociedade para aumentar a capacidade coletiva de aprender e se adaptar e assegurar uma distribuição mais imparcial de riscos.

Sabemos que é difícil de obtê-la, pois se baseia em fluxo de capital social, confiança, entendimento mútuo, conhecimento e saber fazer que permitam às pessoas agirem, aprenderem e se adaptarem de forma coletiva.

Dado esse cenário, até que ponto os espaços participativos, como conselhos e conferências, são usados para governos obterem conhecimento e resiliência, identificarem padrões emergentes e adaptação a novos contextos de políticas públicas?

4 OS LEGADOS HISTÓRICOS DA BUROCRACIA BRASILEIRA

O modo burocrático de organização impediria, segundo Grau (1998), a participação dos cidadãos e, em função da racionalidade instrumental inerente, limitaria as condições para o crescimento da deliberação pública e da efetiva solução dos problemas. Inibiria, assim, as possibilidades de promover maior pluralismo na elaboração das decisões políticas, já que impõe altos custos de oportunidade à participação dos cidadãos. Ao entrar na estrutura institucional do Estado, os espaços participativos têm que se submeter à lógica dos processos burocratizantes, sujeitos a ordens legais e instrumentos especializados. Os desenhos organizacionais que assumem essas instâncias delimitam, assim, o potencial de atuação.



As características assumidas historicamente pela burocracia no Brasil a fizeram participar ativamente dos processos decisórios e da especificação de políticas. Tendo se fortalecido em relação aos demais atores, a burocracia – entendida como corpo de funcionários e dirigentes da administração pública – adquiriu força e se tornou canal importante de transmissão dos interesses de setores da sociedade para dentro do Estado⁴.

Diniz (2005) aponta que durante a ditadura militar observou-se a consolidação do estilo tecnocrático de gestão fechado e excludente, reforçando a supremacia da abordagem técnica na formulação de políticas públicas. O reforço da autonomia decisória de elites na cúpula burocrática e um fortalecimento do Executivo mediante a concentração de poder de decisão nessa instância, cada vez mais controlada pela alta burocracia, debilitaram os suportes institucionais da democracia, mas não teria afetado a capacidade do Poder Executivo de impor temas na agenda de governo no país.

Durante o regime militar, havia quase nenhuma participação política e social ou controle social na tomada de decisão de políticas públicas. Com esse legado histórico de relações entre Estado e sociedade e nesse contexto de dificuldades da administração pública em incorporar os cidadãos na gestão e no controle das políticas públicas é que devemos olhar o modo como foram percebidos e construídos os mecanismos participativos no início da democratização.

5 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE TEORIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A nova dinâmica de relação entre Estado e sociedade é associada à expansão da participação no governo. Existem variadas abordagens sobre participação, que podem ser estudadas sob a ótica da democracia participativa, da democracia deliberativa, dos processos de tomada de decisão, da expansão da cidadania, entre outras (Abers e Keck, 2008). Em todas elas, a participação é associada automaticamente à noção de democratização do Estado.

⁴ Campello de Souza (apud Loureiro *et alli*, 2010) afirma que esse fortalecimento da burocracia decorre da incapacidade de os partidos políticos assumirem suas atribuições de governo.



Dentre os aspectos ressaltados na literatura sobre o papel da participação social nos assuntos de Estado, destaca-se a possibilidade de obter inteligência coletiva⁵ para aumento de governança. Para Don Tapscott (apud Franco, 2008), pessoas, por meio das redes, podem combinar suas inteligências, gerando um novo tipo de inteligência coletiva, que nasce por emergência e começa a brotar espontaneamente quando muitos motivos diferentes são combinados de forma que não se pode prever de antemão.

Complexidade, emergência, redes e participação social são elementos que se entrelaçam na dinâmica moderna da atuação estatal.

O que se entende comumente por participação é a abertura de espaços ao envolvimento da sociedade civil nas atividades de definição, formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.. Mais especificamente, quando se trata de participação, remete-se à abertura de canais de diálogo e de deliberação compartilhada entre o poder executivo e a sociedade, seja por meio de organizações ou de indivíduos.

Avritzer (2008) diferencia as formas de participação em experiências de participação de baixo para cima, espaços de partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil e arranjos para a ratificação pública de políticas pensadas e estruturadas pelos governos. A efetividade desses mecanismos dependeria de “[quem possui a] iniciativa na proposição do desenho, a organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação” (Avritzer, 2008:46), variáveis que se expressam diversamente conforme o caso.

⁵ Para Pierre Levy (2000), as tecnologias de comunicação e informação, notadamente a internet, têm proporcionado a criação de um novo espaço, o espaço do saber, onde as pessoas poderiam interagir e potencializar os conhecimentos e competências humanas, formando uma inteligência coletiva. Seria necessária uma valorização de todos os tipos de conhecimento, ao invés da mínima parcela que hoje é considerada, para que se possa iniciar um movimento de reconhecimento e coordenação do que cada um sabe, mobilizando, assim, um número cada vez maior de competências. Na inteligência coletiva, cada indivíduo interage constantemente, integrando a sua porção de conhecimento ao espaço do saber, ao mesmo tempo em que se apropria do que existe, reconstruindo sua própria experiência. A formação e a identificação das pessoas com esse coletivo traz inúmeras possibilidades, constituindo campo fértil, inclusive, para o florescimento de novas formas de democracia, mais participativas e adaptadas à complexidade do mundo contemporâneo.



Moroni (2009) afirma que a ideia de participação é acompanhada de alguns mitos que a qualificam e desqualificam. O primeiro, de que a participação por si só muda a realidade, despolitiza a participação, pois desconsidera os aspectos de conflitos de interesse e debates característicos do processo. O segundo mito é que a sociedade não está preparada para participar como protagonista das políticas públicas. Essa afirmação decorreria do preconceito do saber especializado e alimentaria a tutela do Estado nos espaços participativos. O terceiro mito diz que a sociedade não pode compartilhar da governabilidade. Esse é usado para justificar a privatização do Estado pelo partido eleito. Por fim, o mito número quatro vê a sociedade como elemento que dificulta a tomada de decisão.

De acordo com Modesto (2002), “a participação popular é, sobretudo, uma questão política, relacionada ao grau de desenvolvimento e efetivação da democracia. O aparato jurídico é incapaz de induzir a participação popular; mais ainda, frequentemente cumpre papel inverso, dificultando a participação, estabelecendo mecanismos de neutralização e acomodação extremamente sutis”.

A ampliação dos espaços de participação social traz consigo indagações sobre a representatividade de interesses. Questiona-se até que ponto os integrantes de conselhos de políticas públicas guardam relação com os grupos que os indicaram ou elegeram (Abers e Keck, 2008) e se esse tipo de representação seria capaz de refletir de fato a variabilidade de interesses existentes na sociedade (Grau, 2010).

Por mais que a participação seja desejável e o Estado se prepare para ela, isso não significa que encontrará ressonância em todas as áreas vislumbradas da sociedade. Alguns temas possuem mais apelo junto à população, ao passo que outros interessam a grupos mais restritos. Além disso, o aparato estatal foi construído para trabalhar hierarquicamente e a adaptação de suas estruturas para formas participativas é um processo lento e gradual.

A seção seguinte aborda características da participação social no Brasil, concentrando a análise nos mecanismos de conselhos e conferências.



6 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: MECANISMOS E EXEMPLOS

O estabelecimento de mecanismos participativos no Brasil reflete a busca pela democratização do Estado, em uma estratégia de institucionalização de espaços. A partir do marco constitucional de 1988, os conselhos de direitos e de políticas públicas começam a se multiplicar no nível federal, estadual e municipal, com diferentes desenhos e trajetórias de funcionamento. A partir de 2003, conselhos e conferências nacionais se multiplicaram mais rapidamente (Ipea, 2010). Esse desenvolvimento recente traz desafios para efetivação desses espaços no processo de gestão de políticas públicas⁶.

Os conselhos

Os conselhos foram estabelecidos a partir da Constituição Federal de 1988 nas esferas federal, estadual e municipal, cobrindo diversas áreas temáticas. Visam incorporar a participação da sociedade no ciclo de políticas públicas e possibilitar formas de controle sobre as ações do Estado:

Os conselhos podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria. A função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes. A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas. A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos (CGU, 2010: 21).

⁶ Segundo Moroni (2009), há 64 conselhos nacionais, dos quais 13 foram criados no governo Lula e nove reestruturados. Dos 22 criados ou reformulados, apenas cinco possuem caráter deliberativo. O site da Secretaria-Geral da Presidência, por sua vez, informa que entre 2003 e 2010 foram criados 19 Conselhos e reformulados 16. Com relação às conferências, foram 72 entre 2003 e 2010, de um total de 113 conferências realizadas desde 1941.



Moroni (2009) entende os conselhos de políticas públicas e as conferências como espaços públicos institucionais de democratização e controle social, fundamentais e constitutivos de um sistema descentralizado e participativo. Eles possuem dimensão política – representação de interesses – e pedagógica – formação de cidadania.

Os conselhos nacionais considerados o cerne do modelo são os de Saúde, de Assistência Social, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Conanda) e o de Meio Ambiente (Conama), que fazem parte de sistemas de gestão (Ipea, 2010).

Os demais conselhos ainda careceriam de um papel mais claro, mesmo que colaborem para a ampliação da participação (Ipea, 2010). Muitos deles, constituídos recentemente, ainda se dedicam a pensar uma própria institucionalidade, abrindo espaços dentro do aparelho estatal.

A forma como os espaços de participação foram ocupados e as regras de funcionamento subjacentes fazem com que alguns estudos apontem para o **uso indiscriminado** de mecanismos participativos. Induzem também a questionamentos sobre sua real contribuição para participação da sociedade nas políticas públicas (Ipea, 2010; Abers e Keck, 2008; Souza, 2007). A simples existência de conselhos é insuficiente para presumir que os conselheiros desempenharão seu papel de *policy maker* e de controle (Souza, 2007).

Abers e Keck (2008) entendem os conselhos gestores de políticas públicas como formas de participação indireta, mas comumente considerados arenas deliberativas que propiciariam a participação direta dos cidadãos. Os participantes dos conselhos são, na verdade, representantes de outras organizações escolhidas para tomarem parte do Conselho.

A legitimidade, tanto de tradicionais organizações de bairro como de novas ONGs profissionais, derivava da sua presumida ligação com movimentos de base. Quando a lei reservou para as associações cívicas uma parcela de cadeiras em novos fóruns deliberativos, muitos ativistas enxergaram progresso em seus esforços contra padrões decisórios tecnocráticos, que sistematicamente excluía grupos populares. Eles viam os conselhos como meios de tornar a formulação de políticas mais inclusivas e mais representativas de interesses sociais mais amplos, o que fez com que lutassem para que tal expectativa se tornasse realidade (Abers e Keck, 2008: 103).



Havia, portanto, a expectativa de que os conselhos abrissem espaço para a participação de um grupo anteriormente excluído do processo político. Contudo, estudos sobre os conselhos têm demonstrado a pouca efetividade desses em representar as classes populares. Isso aconteceria por quatro razões:

- As pessoas que compõem os conselhos não possuem características compatíveis com o que se entende como classes populares – os participantes possuem escolaridade superior e nível de renda razoável;
- Falta de vínculo efetivo (ou representação efetiva de interesses) entre o representante e a associação ou órgão que ele representa, no caso dos participantes não governamentais e dos governamentais;
- Controle da agenda dos conselhos pelos órgãos governamentais e;
- Ausência de poder efetivo de deliberação e decisão (Abers e Keck, 2008).

Sobre a questão da representatividade, a visão da ausência de vínculo entre os interesses da sociedade e os presentes nos conselhos não é compartilhada por todos. Comparando com o tipo de representatividade existente no poder legislativo, a dos Conselhos seria restrita à área de política pública em questão:

[...] em um conselho de saúde, educação ou cidades, é muito mais provável que estejam presentes todos os interesses em questão, do que em uma casa legislativa em que todos os temas e segmentos devem potencialmente estar representados. Este aspecto garante uma maior possibilidade de que estejam expostos os interesses em conflitos existentes na sociedade naquela área de atuação do Estado. Por outro lado, os representantes escolhidos para composição dos conselhos nunca terão a representatividade daqueles que foram eleitos em processos eleitorais amplos (Ipea, 2010: 263).

Entretanto, a possível presença de interesses não significa necessariamente qualidade do debate. De acordo com Grau (2010), haveria problemas de assimetria da representatividade nos conselhos com o privilégio de uns setores sociais sobre outros; a ausência de poder social e o peso político equivalente em alguns setores sociais representados; a valorização de interesses corporativos; e a falta de autonomia social que prejudica a representatividade.

O controle da agenda talvez seja o aspecto que mais dificulte a efetivação da participação. Conselhos deliberativos podem perder essa característica quando quem controla as pautas é o governo. Estudos sobre conselhos (Fucks, Preissinotto



e Souza, 2004; Tatagiba, 2005 apud Ipea, 2010) apontam a centralidade do Estado no poder de agenda nessas instâncias: “o debate e a negociação nos conselhos têm sido limitados pela imposição unilateral dos interesses temáticos do Estado” (Tatagiba, 2005: 211).

Analisando as estruturas do Conselho Nacional de Saúde, do Conselho Nacional de Educação, do Conselho das Cidades e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, constata-se que:

Todos esses conselhos fazem parte da estrutura dos respectivos ministérios e secretaria especial e em todos eles o titular da respectiva pasta tem o poder de homologação ou de dar algum tipo de parecer final sobre a resolução aprovada pelo conselho. Além disso, em todos eles, o Estado tem um poder de agenda bem superior ao dos demais setores, como, aliás, já apontava a literatura sobre conselhos em outras esferas de governo. Essas características não reduzem a importância dos conselhos, mas certamente importam muito mais em uma ideia de “a sociedade no Estado” do que o contrário disso. (...) Mas a maneira como cada conselho estrutura essa “escuta à sociedade” é diferente, principalmente no que tange ao conflito de interesses (Ipea, 2010: 279).

A justaposição de atribuições também é assinalada por Moroni (2009: 120):

Às vezes é difícil diferenciar as atribuições entre dois conselhos, ou até onde vai o poder de um e onde começa o de outro, ou mesmo se há algum poder, pois muitos têm competências e atribuições parecidas, difusas, concorrentes e sobrepostas, mostrando a ausência de uma política para esses espaços, que chamamos de ‘arquitetura da participação’.

A articulação entre os conselhos nacionais que lidam com temas afins varia caso a caso. Alguns conselhos – como o Conselho Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional de Saúde – fazem esforços para se articular com outros conselhos. Outros, como o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti) encontram dificuldade em se articular com demais conselhos com temas correlatos. Até mesmo a articulação com os análogos estaduais e municipais é difícil (Grau, 2010).

A questão da deliberação *versus* o caráter consultivo dos conselhos é outro fator a ser debatido. Existem conselhos criados com caráter consultivo e outros com a atribuição de deliberar sobre as políticas. O problema emerge quando a deliberação torna-se apenas uma função protocolar. Barros (2005 apud Grau, 2010) afirma que o caráter deliberativo do Conselho Nacional de Saúde é minado quando



não há concordância entre o conselho e o governo federal, que se utiliza do instrumento da necessidade de homologação em portarias para adiar a implementação das decisões.

No Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), Fleury (apud Cunill Grau, 2010) aponta que a vinculação da estrutura administrativa a uma secretaria com status de ministério compromete o caráter deliberativo e a autonomia do conselho. O governo controla a agenda, a pauta, a dinâmica de funcionamento dos grupos e do pleno, deixando baixa capacidade propositiva ao CDES.

O poder estatal também afeta a autonomia representativa. Para Moroni (2009), a escolha dos representantes da sociedade pelo governo fere a autonomia das organizações e movimentos sociais, que possuem interesses difusos, não contam com uma representação central tampouco são hierarquizados entre si.

Quanto mais os conselhos se estabelecem como espaços participativos, maior a probabilidade de avanço no debate de temas relevantes. Para isso, a sociedade precisa enfrentar as barreiras colocadas pelo domínio da agenda por parte do Estado e, se for o caso, rediscutir a institucionalização dos conselhos. Embora haja demandas para um maior suporte vindo do Estado (Moroni, 2005; Silva, 2009; Grau, 2010), há que se discutir se isso não traria mais obstáculos à autonomia dos conselheiros.

As conferências

As conferências são formas de participação popular, capazes de discutir questões que antecedem o processo de formulação de políticas, colaborando para o processamento da agenda de um setor e permitindo o diálogo entre a sociedade e o Estado. Ganham impulso a partir de 2003, quando houve ampliação desse mecanismo na esfera federal. Seus resultados são heterogêneos, dependendo do setor envolvido (Silva, 2009).

Quanto aos aspectos formais, “algumas conferências são regulamentadas por lei, (conferências nacionais, estaduais e municipais da saúde e da assistência social), outras são regulamentadas por decreto do Poder Executivo e há ainda aquelas que não possuem nenhum instrumento de institucionalização que obriga a sua realização” (Silva, 2009: 15).



Os resultados das conferências nacionais se distinguem quanto ao poder de pautar diretrizes para a elaboração de planos de políticas públicas. Dependendo da área e do assunto, as deliberações das conferências podem ter mais efeito nas ações do governo federal. Temas menos polêmicos são mais fáceis de implementar, enquanto outros encontram resistências em diferentes espaços de discussão e representação política, como o Congresso Nacional.

As deliberações de conferências de políticas públicas constitucionais como, por exemplo, são os casos das políticas de saúde e da assistência social, têm mais força na esfera dos órgãos decisórios de âmbito federal, mesmo que tal fato não se reflita na garantia da implementação (Silva, 2009: 28).

Parte das deliberações envolve outros órgãos governamentais além daquele que organizou a conferência:

Do total das deliberações [entre 2003 e 2006], 45% (3.624) demandavam encaminhamento de competência exclusiva do ministério responsável pela realização da conferência. Entretanto, 55% (4.423) eram de competência compartilhada. Isto é, as deliberações tratavam de questões que mantinham interface com outras áreas do executivo e, sendo assim, o adequado encaminhamento, visando subsidiar e/ou pautar a elaboração de determinada política pública, exigia a articulação e a atuação de mais de um ministério/órgão da esfera pública federal (Silva, 2009: 29).

Processar os resultados das conferências tem sido uma tarefa desafiadora dentro do governo. Silva (2009) destaca as seguintes dificuldades:

- Inexistência de estratégia de coordenação horizontal entre as diversas conferências nacionais, resultando em dificuldades para a identificação e para o encontro de soluções para os inúmeros casos de deliberações recorrentes, sobrepostas e, muitas vezes, antagônicas entre si.
- Realização de conferências sobre o mesmo tema ou similares com intervalo muito curto entre uma e outra, restando aos conselhos e/ou aos ministérios um prazo reduzido para processar os resultados das mesmas.
- Ausência de acompanhamento das deliberações encaminhadas, resultando em dificuldades de prestação de contas para a sociedade sobre os resultados efetivos de sua participação.



- Ausência de integração entre as decisões tomadas nos conselhos nacionais, referentes ao encaminhamento das deliberações das conferências, e as tomadas no âmbito do Congresso Nacional. Tal aspecto resulta, muitas vezes, em decisões do Congresso Nacional que desrespeitam as deliberações da sociedade advindas do processo de conferências nacionais (Silva, 2009: 31-32).

Ao analisar o processamento dos resultados das conferências, Grau (2010) mapeou as seguintes dificuldades: incapacidade dos ministérios negociarem internamente prioridade para implementação das deliberações das conferências; encaminhamentos ainda mais complexos nos temas que envolvem articulação com outros órgãos e; baixa autonomia dos conselhos em decorrência de escassez de recursos humanos e infraestrutura.

Outro ponto a considerar é que temas que envolvem maiores desacordos não se esgotam nas conferências. Por exemplo, deliberações da 13^a Conferência Nacional de Saúde relativas à questão do projeto de criação das fundações estatais de direito privado, que optaram por sua rejeição, não foram bem aceitas por parte do governo federal. Ele afirmou que continuaria defendendo sua posição favorável ao projeto diante das casas legislativas (Ferrarezi e Oliveira, 2011). Recorrer a todas as instâncias possíveis faz parte do desenvolvimento de políticas públicas e não deve ser entendido como sinal de problemas dentro de espaços participativos.

A continuidade do debate em outras esferas de interlocução política, que pode levar anos, expressa a complexidade do processo de construção de agendas e consensos em torno de interesses que podem ser conflitantes. As conferências, embora sejam espaços privilegiados para a realização de debate amplo com os mais variados grupos sociais, não são suficientes para esgotá-los. Mas podem ser meio onde se constroem alternativas de políticas e alianças.

A fragmentação de demandas e os conflitos entre posições se repetirão em outros espaços e esferas. O processo torna-se mais longo e dependente de articulações com comunidades de políticas e atores que ocupam espaços formais e informais de participação.



Essa posição se coaduna com os achados de Kingdon (1995) em suas pesquisas. Para o autor, o processo de formação da agenda é influenciado por três correntes separadas e distintas: problema (o reconhecimento e a entrada do problema na agenda); a política pública (formação e redefinição da proposta de política pública nas quais as comunidades de políticas têm influência) e a política. O autor considera que a dinâmica da mudança dos processos de políticas não estaria prioritariamente nas estruturas, mas em variações nas combinações dos elementos problemas, soluções e decisores. As escolhas ou decisões ocorrem em cada evento ou quando as correntes do processo se unem; e as atividades dos participantes podem intervir em todas variáveis porque suas preferências são reveladas e construídas durante o processo.

Ou seja, o resultado é complexo e frequentemente se dá por uma combinação aleatória, podendo incluir preferências por parte dos atores e organizações. Desse modo, política pública pode distanciar-se mais ou menos da estratégia intencional de ação coletiva.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, temos estudos sobre espaços participativos, mas ainda precisamos conhecer melhor o funcionamento da relação do aparato estatal com mecanismos de participação. Neste ensaio, problematizamos o tema visando apontar que o processo de construção desses ambientes ainda está em movimento.

No momento da Assembleia Nacional Constituinte, a construção da estratégia de implementação da participação, demandada e articulada pelos movimentos sociais, contou com o apoio dos profissionais que atuavam no interior do Estado e de comunidades de políticas públicas, como foi o caso da área de saúde. A institucionalização de conselhos e conferências contribuiu para a ampliação do espaço público à medida que trouxe mais atores para as decisões que eram antes feitas pela burocracia.

No Brasil, vários direitos e políticas sociais foram conquistados por meio da mobilização social, em um movimento da base social para o topo, demonstrando que a sociedade é reflexiva, possui resiliência e capacidade de inovar.



Pelo lado do Estado, a adoção de procedimentos para envolver os cidadãos no governo visa obter mais legitimidade e apoio para as ações, além de obter informações e conhecimentos que não possui. Pelo lado da sociedade, a qualidade democrática dos espaços participativos advém do fato de eles terem o potencial de construir o diálogo público com relação aos assuntos pelos quais se interessam, lutam e se expressam, que poderiam passar despercebidos. Também possibilitam desenvolver a interação, a expressão de ideias e interesses, o engajamento com a coisa pública e aprendizado dialógico que pode levar a compromissos recíprocos (Ferrarezi e Oliveira, 2011).

A princípio, toma-se a participação como desejável e boa por si só, mas ela esbarra em dificuldades quando deixamos de lado o contexto⁷ em que se insere e as tradições seculares como as práticas clientelistas. A existência de mecanismos de participação não significa a participação ativa ou automática, nem democrática. Desigualdades socioeconômicas podem gerar disparidades entre representação política nestes fóruns (Grau, 2010).

A perspectiva das instituições para analisar a efetividade dos processos participativos deve ser explorada. Precisamos compreender a lógica dos diversos arranjos de conselhos e conferências, compará-los, identificar quais instituições mais se adaptaram a esse movimento, inseriram ações de suporte administrativo e de acompanhamento da adoção de deliberações e demandas pelas instituições. Como a burocracia assume o seu papel de gestora de relações com os cidadãos? Como equilibrar a representatividade da diversidade social? Como o aparato administrativo-legal se ajusta à expectativa social de influenciar a agenda decisória prioritária? Como combinar resultados de deliberação coletiva no processo de política pública com as prerrogativas legítimas de governo?

As teorias de complexidade parecem ser apropriadas à compreensão do contexto de mudanças globais, identificando meios de se pensar o governo diante de complexidade crescente, riscos, eventos extremos e novos problemas. A literatura aponta para formas de interação, como as redes que podem aumentar a

⁷ Para uma perspectiva crítica sobre participação, ver Fonseca, Igor (2011). *Participação, Buzzwords e Poder: Uma Análise Crítica da Tendência de Proliferação de Conselhos e Comitês Locais Enquanto Instrumentos de Gestão Ambiental no Brasil*. Texto para discussão n° 1572, Rio de Janeiro: Ipea.



capacidade do governo de agir, prever, intervir, inovar, aprender, se recuperar de crises e lidar com novos problemas. Por esta razão, a adaptação de organizações e processos seria necessária, pois as propriedades do contexto mudaram e os processos participativos precisam ser compatibilizados com o modo burocrático das organizações e com o desenvolvimento de políticas públicas.

Criar o Estado relacional, governar com maior participação social e obter inteligência coletiva por meio de redes exigem inovações. A interpretação dos padrões emergentes, com informações difusas e conhecimento imperfeito passa a ser uma característica entre os servidores. Lidar com novas relações envolve a capacidade de gerar vínculos e confiança, comunicar, interagir, captar e interpretar a inteligência coletiva. Exige mais autonomia e poder para tomar decisões, aumentando a responsabilidade.

É preciso ter em mente que a organização da ação coletiva é diferente da organização da representação política. Consultas e diálogos com o público são mecanismos adicionados a outros meios de gestão de políticas. Além disso, o local para o processamento dos resultados dessa participação (diretrizes, propostas, demandas de novos direitos) ainda não está claramente definido para a maioria das políticas que têm conselhos e conferências.

Como abordado neste ensaio, o fazer próprio da política pública já é em si complexo. Se considerarmos que o aumento de participação social gera padrões emergentes – que surgem de múltiplas interações entre os participantes e múltiplas decisões –, as possibilidades de se obter resultados públicos tornam-se mais intrincadas. Isso porque as decisões passam por vários filtros no processo de elaboração, reduzindo o número de alternativas ao conjunto daquelas que realmente são consideradas no processo decisório pelos especialistas dessas políticas (Kingdon, 1995).

Por isso, quanto mais os conselhos e conferências se fortalecem como espaços participativos, garantindo sua autonomia e capacidade propositiva, maior a probabilidade de se avançar no debate de temas relevantes e maiores chances de empurrá-los para a agenda governamental.



O espaço participativo aberto no âmbito do aparelho de Estado parece ter resiliência limitada, condicionada por regras institucionais, legais, prerrogativas e por projetos políticos que impõem barreiras para a captação da emergência que se dá no espaço social.

À medida que atores novos se incorporam às dinâmicas participativas das políticas públicas, a multiplicidade criaria a possibilidade de mudanças no próprio fazer de políticas públicas. Isso aconteceria ao trazer novos conhecimentos, padrões, ordens, tecnologias, abrindo espaço para que propriedades e temas emergentes apareçam na agenda. Pelo lado do aparato estatal é preciso saber até que ponto foram criadas estruturas e mecanismos de gestão adequados e capazes de absorver esse potencial, além de processar as propostas geradas pela democracia participativa e pela nova configuração social.



REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; Keck, Margaret (2008). Representando a diversidade: Estado e sociedade e “relações fecundas” nos Conselhos Gestores. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.
- AVRITZER, Leonardo (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, Junho 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27-06-2011.
- BOURGON, Jocelyne (2009). Fim público, autoridade do governo e poder coletivo. *Trabalho apresentado no XIV Congresso Internacional do CLAD*. Salvador, Bahia, Brasil, 2009.
- _____ (2009b). Programa de Pesquisa: Rumo a uma Nova Síntese. Paper.
- _____ (2010). *Em busca de uma nova síntese para a administração pública*, Brasília: ENAP. (www.enap.gov.br)
- CASTELLS, Manuel (1999). Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In *Sociedade e Estado em transformação* / Organizado por: Luiz Carlos Bresser Pereira; Jorge Wilhelm; Lourdes Sola. São Paulo: UNESP/ENAP, 1999.
- DAGNINO, Evelina (2002). Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In Dagnino, Evelina (2002 - org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- FRANCO, Augusto (2008). *Escola de Redes: Novas visões sobre a sociedade, o desenvolvimento, a internet, a política e o mundo globalizado*. Domínio público. Editoração: Saturnos.
- FERRAREZI, Elisabete (2007). *A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil: a criação da Lei das OSCIP (Lei 9.790/99)*. Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/UnB para a obtenção do título de Doutora.
- FERRAREZI, Elisabete; Oliveira, Mariana S. de C. (2011). *Conferências Nacionais de Saúde e Processos Participativos na Administração Pública Brasileira*. In: Casoteca de Gestão Pública – Escola Nacional de Administração Pública. <<http://casoteca.enap.gov.br> >. Consultado em: 18-07-2011.
- FONSECA, Igor (2011). *Participação, Buzzwords e Poder: Uma Análise Crítica da Tendência de Proliferação de Conselhos e Comitês Locais Enquanto Instrumentos de Gestão Ambiental No Brasil*. Texto para discussão nº 1572, Rio de Janeiro: Ipea.



GAETANI, Francisco (2005). *Public Management Constitutional Reforms in Modern Brazil 1930-1998*. (Thesis Doctor of Philosophy in Political Science). London School of Economics and Political Science, Department of Government. University of London.

GRAU, Nuria Cunill (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad - nuevas formas de gestión pública y representación social*. CLAD, Nueva Sociedad, Caracas.

_____ (2010). *La gobernanza democrática en la administración federal brasileira*. Una valoración de la contribución a la *accountability* y a la democratización de la gestión pública de los modelos de participación implantados. Relatório elaborado para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/ Banco Mundial / PNUD. 16 de novembro de 2010. Versão preliminar.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2010). *Estado, instituições e democracia*: República. Brasília: IPEA, 2010. Coleção Estado, instituições e democracia, Volume 2.

KIMURA, Herbert; Pereira, Luiz C. J.; Lima, Fabiano G. (2010). Teoria da complexidade e paisagens de adaptação: aplicações em estratégia. In: *Revista de Administração*. vol.45 nº 3. São Paulo: agosto de 2010.

KINGDON, John W. (1995) *Agendas, alternatives and public policies*. 2ª ed. EUA: Longman.

LAHERA, Eugenio (2006). Política y políticas públicas. Santiago. In Saravia, Enrique; Ferrarezi, Elisabete (Org). *Políticas Públicas*, coletânea. - Brasília: ENAP, 2006. Vol I.

LEVY, Pierre (2000). *A inteligência coletiva – por uma antropologia do ciberespaço*. São Paulo: Edições Loyola.

LOUREIRO, Maria R.; Olivieri, Cecília; Martes, Cristina B. (2010). Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: Loureiro, Maria R.; Abrucio Fernando L.; Pacheco, Regina S. (orgs). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

MARTINHO, Cássio (2002). O projeto das redes. *Revista Aminoácidos*, Brasília: AED.

Modesto, Paulo (2002). Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. *Jus Navigandi*, nº 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://www.jusnavegandi.com.br>>.

MORONI, José A.(2009). O direito à participação no governo Lula. In Avritzer, Leonardo (2009). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez.



MULGAN, Geoff (2010). *The birth of the relational state*. Disponível em: <<http://www.youngfoundation.org/policy/tips/the-birth-relational-state>>. Acesso em: 27-06-2011.

SILVA, Enid R. A. (2009). *Participação Social Conferências nacionais: avanços e desafios no período 2003-2006*. Texto para Discussão nº 1378. Rio de Janeiro: Ipea.

TATAGIBA, Luciana (2005). Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista Sociologia Política*. [online]. 2005, n. 25, pp. 209-213. Acesso em: 11-07-2011.

TOWARD A NEW SYNTHESIS IN PUBLIC ADMINISTRATION (2009). Literature scan nº 3. *Resilience: key concepts and themes and their implications for public administration*. Project Leading Team. September, 2009.

WALLE, Steven Van de; VOGELAAR, Merel (2010). *Emergence and public administration: a literature review for the project A New Synthesis in Public Administration*. Department of public administration. Erasmus University Rotterdam.

AUTORIA

Elisabete Ferrarezi – ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
Endereço eletrônico: elisabete.ferrarezi@enap.gov.br

Clarice G. Oliveira – Secretaria de Assuntos Estratégicos / Presidência da República
Endereço eletrônico: clarice.oliveira@presidencia.gov.br

