

A Intensificação do Processo de Conferências Nacionais no Brasil: Apontamentos para uma Agenda de Pesquisa em Direito

Francisco Brito Cruz e Luiz Ramos

Resumo:

O presente trabalho visa a apontar trilhas para uma agenda de pesquisa em direito a respeito do fenômeno das conferências nacionais na democracia brasileira. Com esse objetivo será desenvolvida breve retomada histórica sobre a participação social a partir da última Constituinte, seguida da análise institucional de uma conferência e da avaliação dos limites inscritos na dogmática constitucional no que concerne a uma investigação sobre o tema.

Palavras-chave: Conferências nacionais, pesquisa em direito, democracia participativa, dogmática constitucional, inventividade institucional.

I. Apresentação

O poeta inglês John Keats utilizou a expressão “capabilidade negativa” para referir-se a pessoas que são capazes de viver em meio a dúvidas sem se deixar assolar pela irritação decorrente do reconhecimento das próprias limitações (GODOY, 2007, p.15). É com essa condição fundamental de abertura permanente do espírito que o presente trabalho se coloca como esforço inicial no estudo do fenômeno das “conferências nacionais”, institucionalidades de natureza participativa de incidência intensificada a partir de 1988. Não se pretende, assim, explorar profundamente as possibilidades teóricas que o assunto suscita, mas antes desenvolver uma breve análise do tema no atual contexto político e em face das perspectivas do projeto democrático brasileiro, tecendo considerações acerca dos respectivos potenciais de pesquisa em direito.

II. As Conferências Nacionais Como Parte da Intensificação do Modelo de Participação Social a Partir de 1988

Em primeiro lugar devemos dizer que o modelo de “conferências” que vamos expor no presente trabalho não é algo completamente novo ou tirado da cartola. A ideia de debate do Estado com setores organizados da sociedade civil sobre políticas públicas não é absoluta novidade ou invenção do século XXI¹. O que é novidade, em verdade, é a intensificação desse processo que se dá no pós-1988, como decorrência da possibilidade de reorganização do movimento social ocorrida ao final do regime militar às vésperas da Assembleia Constituinte.

É comum observarmos a década de 80 como o momento no qual se deu início a inserção de políticas de ajuste estrutural no Estado brasileiro; Marcos Nobre (2008), entretanto, descreve esse período como o do adiamento da implantação deste ajuste, sendo a Constituição fruto de um momento em que não havia ator social hegemônico com capacidade de “estabelecer a pauta e os limites institucionais da disputa política” que conseguisse imprimir na Constituinte sua política como linha-mestra. O texto constitucional foi fruto de participação social intensa e resultado de uma “colcha de retalhos” de reivindicações políticas

¹ A 1ª Conferência Nacional de Saúde, primeira experiência deste tipo no Brasil, foi realizada em 1941, durante o governo de Getúlio Vargas.

das mais diversas, contando com duas técnicas importantes: audiências públicas e participação popular².

Em meio a tal crise de hegemonia a Constituição incorporou demandas e reivindicações de movimentos amplos por participação popular, trazendo como matiz relevante à implementação de novas formas de participação social³, das quais trataremos mais adiante. A ideia de “democracia participativa” permeou seu texto estabelecendo a criação de uma série de conselhos gestores de políticas públicas. O absorvimento da ideia de controle social das políticas públicas na CF/88 é explicitado por Antonio José Moroni (2006). Tal autor explica que o movimento social levou à Constituinte a necessidade desse controle, incorporando cinco dimensões dele: “(1) *formulação*, (2) *deliberação*, (3) *monitoramento*, (4) *avaliação* e (5) *financiamento das políticas públicas (orçamento público)*” (Moroni, 2006: 2).

Apesar de já observarmos no Brasil experiências anteriores de institucionalização de espaços de diálogo entre o Executivo e setores organizados da chamada “sociedade civil” em áreas localizadas é nesse momento que as figuras dos conselhos e conferências emergem como uma nova forma democrática diversa. Os conselhos configuram-se como espaços permanentes nos quais a representação de setores organizados da sociedade debate, fiscaliza e controla as políticas sociais. As conferências, por sua vez, como processos de participação construídos do nível local ao nível nacional para a discussão mais ampla de políticas públicas e diretrizes de ação do Estado em uma determinada área. Ambas as formas surgiram como promessas de novas *institucionalidades descentralizadoras* de controle social que, desde a promulgação da CF/88, têm avançado para um extenso número de áreas, atingindo quase a totalidade das políticas sociais brasileiras (IPEA, 2008)⁴.

A realização das conferências nacionais, de maneira específica, tem refletido a tônica impressa pela dinâmica da disputa política em âmbito nacional. Uma agenda de pesquisa em direito a respeito do tema das conferências e de sua

2 Note-se que não houve, em verdade, Assembleia Nacional Constituinte. Convocou-se para elaborar a Constituição instituições já constituídas (a Câmara dos Deputados e o Senado Federal), inclusive com senadores biônicos, ou seja, um Congresso Constituinte eleito por meio de eleições livres e democráticas “até enquanto o possam ser num sistema eleitoral que favorece em demasia o poder econômico” (SILVA, 2002, p.109).

3 A proposta que pleiteava a introdução na constituição de institutos de participação popular conseguiu o apoio de trezentas e trinta e seis mil e quarenta e sete assinaturas (SILVA, 2002, p.109).

4 Em razão da autora deste texto, a analista do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) Enid Rocha Andrade da Silva, carregar o mesmo sobrenome do professor José Afonso da Silva - que também consta como parte de nossa referência bibliográfica - decidimos por marcar a referência a este trabalho como “IPEA, 2008”.

realização a partir de 1988 não pode, portanto, prescindir de uma noção do dever da história política brasileira. Isso se coloca por conta de um imperativo institucional, qual seja o fato de que a implementação destas institucionalidades dependem, no limite, da vontade política do governante, dado que não há lei que a obrigue.

A avaliação de como cada um dos governos pós-1988 tratou deste assunto é disputada e não-uniforme. Entretanto, é acertado dizer que a bibliografia examinada deixa pistas de que essa pauta foi tratada de formas diversas durante cada governo. Para parte destes analistas a noção que permeou os mecanismos de participação social antes de 2003 foi a ideia de “participação solidária” (IPEA, 2008), que trazia como vetor o trabalho voluntário e a responsabilidade social do cidadão e das empresas. A “participação solidária”, que encontraria consonância na prática do Executivo até 2003, seria resultante de um deslocamento de significado da cidadania, da participação e sociedade civil (DAGNINO, 2004). Segundo a autora, essa noção teria resultado em despolitização desses espaços, por conta da substituição de seu caráter coletivo por um individual, corroendo as referências à responsabilidade, interesse e espaço público (DAGNINO, 2004, p.108).

A partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 – identificado com forças políticas que comungam em origem dos movimentos sociais reivindicatórios pré-1988 – temos uma intensificação no uso de instrumentos de democracia participativa como elemento de *política de governo*⁵, como o grande aumento no número de convocações para conferências. Segundo a Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) das aproximadamente 100 conferências realizadas na história brasileira, com início em 1941, 61 delas realizaram-se no ínterim 2003-2009. Ressalta-se a maior frequência nas áreas que já havia se realizado e expansão para outros campos inéditos de políticas públicas sociais. Há que se observar nessa intensificação e expansão se o quadro de deslocamento de significados descritos por Dagnino (2004) ainda se coloca, em proporções aumentadas, ou se o Executivo muda de papel, encampando setores diversos aos defensores da “participação solidária”.

No quadro institucional a SGPR recebe, em 2003, a atribuição de comunicação e relação com a sociedade civil organizada, bem como a competência de criação e implementação de “instrumentos de consulta e participação popular

5 Em entrevista, o Secretário-Geral da Presidência Luiz Dulci afirma: “Este é um governo de mudança, que só alcançará seu objetivo ampliando o espaço democrático da participação social” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Revista Teoria e Debate*, ano 17, n. 56, dez. 2003/jan. 2004).

de interesse do Executivo”⁶. Este órgão passa a compor e organizar a estratégia de intensificação do processo de conferências nacionais e da criação de espaços institucionais participativos de controle social na concretização de direitos sociais. Um exemplo será analisado mais de perto na seção seguinte.

III. Conferência Nacional Como Especificidade Institucional: Um Desafio Para o Jurista

Um teórico cujas idéias têm lugar importante neste trabalho, devido à sua preocupação em descer ao nível do detalhe institucional, sem perder de vista a perspectiva ampla do projeto democrático, é Roberto Mangabeira Unger. Não obstante, dado o escopo reduzido do artigo – que não abrange o esforço de contrapor teorias da democracia – os conceitos de Mangabeira serão utilizados quando e nos limites aqui comportados, sem que isso signifique a adoção de um referencial teórico específico para compreender e avaliar as experiências das conferências nacionais. Não se trata, por óbvio, de um positivismo ingênuo que supõe ser possível retratar sem preconceções teóricas uma determinada estrutura, mas da negativa de se assumir *a priori* um compromisso teórico com apenas um corpo explicativo abrangente.

Adotaremos a perspectiva de que, apesar do potencial explicativo que algumas teorias do direito possuem, há um outro caminho possível a seguir. Arriscaremos, numa alusão ao método utilizado por Mangabeira (UNGER, 2004), partir de um problema específico e buscar direção no projeto democrático. Trata-se, em alguma medida, de uma postura de esvaziamento (*kenosis*) em relação aos instrumentos disponibilizados pela dogmática constitucional, na aposta de que o vazio possa ser preenchido “por idéias de acordo com a nossa necessidade e por ações de acordo com a nossa capacidade” (UNGER, 2004, p.158).

Neste sentido, o nosso trabalho é, fundamentalmente, de mapeamento (UNGER, 2004), ou seja, de descrição em detalhe uma microestrutura institucional juridicamente definida da sociedade – as conferências nacionais – por relação aos seus ideais juridicamente enunciados. Assim, ao segundo momento, o momento da crítica (UNGER, 2004) – embora forme com o primeiro uma unidade dialética – será dada menor ênfase: a interação entre tal microestrutura institucional e os ideais ou programas professados que essa estrutura frustra ou

⁶ Conforme disposto na Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, com as alterações determinadas pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005 e pela Medida Provisória no 259, de 21 de julho de 2005.

torna realidade serviu, antes de tudo, para estabelecer a perspectiva e agenda para o mapeamento.

III.I. Dos Detalhes às Formas Gerais: Análise de um Exemplo de Conferência e Identificação de Estruturas-Padrão das Conferências Nacionais

Na linha do método exposto, será interessante analisar, mesmo que preliminarmente, uma das diversas conferências já realizadas, expondo sempre que possível as *formas gerais* de realização das conferências nacionais na atualidade a partir do exame de uma experiência concreta. Elegemos como objeto desse levantamento a 13^a Conferência Nacional de Saúde (CNS), por conta, sobretudo, do estágio alcançado por conferências nacionais no setor da saúde pública, o que *prima facie* nos fornece um material de pesquisa relativamente organizado.

É evidente que há de se ter cuidado ao generalizar esta experiência, até porque ela se encontra em fase muito mais desenvolvida em comparação aos demais setores de elaboração de políticas públicas. Para o Ministro da Saúde José Gomes Temporão, a 13^a CNS é um símbolo do “ápice do desenvolvimento e do amadurecimento da sociedade brasileira no que diz respeito às discussões e deliberações democráticas sobre as políticas públicas de saúde do País⁷”. O tema escolhido para esta CNS foi “Saúde e Qualidade de Vida: Política de Estado e Desenvolvimento” e a sua etapa nacional, realizada em Brasília, entre os dias 14 e 18 de novembro de 2007⁸, contou com 4.700 participantes, entre delegados, usuários, trabalhadores, gestores e observadores.

As conferências de saúde encontram-se previstas na lei 8.142/90 como uma das instâncias colegiadas que compõem o Sistema Único de Saúde (SUS), ao lado dos Conselhos de Saúde. A positivação em lei das conferências de saúde é ponto fora da reta no que diz respeito às demais conferências setoriais no país⁹. O parágrafo 1^o do artigo 1^o da referida lei define as principais balizas do funcionamento da Conferência: reunião a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada

7 Relatório Final da 13^a Conferência Nacional de Saúde, p. 7.

8 Relatório Final, p. 9.

9 “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” (IPEA, 2008, P.15).

pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde. A lei traz ainda a previsão da representação paritária dos usuários nas Conferências em relação ao conjunto dos demais segmentos. A ideia é a de uma “horizontalização do poder”, de modo que nem a academia, nem os gestores, nem os trabalhadores ou os usuários construam o processo sozinhos¹⁰.

No caso da 13^a CNS, a distribuição da representação deu-se da seguinte forma: 50% dos participantes representantes dos usuários; 25% representantes dos profissionais de saúde; e 25% representantes de gestores e prestadores de serviços de saúde. Há, ainda, a designação especial de competência exclusiva de outros tipos de delegados (órgãos, entidades e instituições nacionais e internacionais de relevância no tema da saúde e pessoas interessadas em acompanhar a conferência) como enunciam os artigos 28 e 29 da lei 8.142/90.

Identificamos na ideia de “distribuição da representação” um traço comum na convocação de conferências nacionais nas mais diversas áreas. Trata-se de um instrumento que pretende garantir a representação de voz e voto mínima para grupos sociais interessados nas deliberações daquele determinado espaço conferencial. Esse desenho distributivo no qual as categorias e classes têm proporção garantida é *forma geral* amplamente utilizada nas convocações para conferências nacionais – o que as diferencia de meras assembléias de votação majoritária e implica reflexões sobre a noção de representação nelas incutida.

Ainda conforme o regimento, a 13^a CNS realizou-se em três etapas – Municipal, Estadual e Nacional – de modo que os delegados foram eleitos dentre os participantes da etapa anterior. Em cada etapa foram elaborados relatórios, cuja consolidação, contendo diretrizes aprovadas para a formulação de políticas nacionais, foi submetida à aprovação dos delegados da Etapa Nacional. (art. 2º, parágrafos 4º e 6º). A realização por etapas é outra constante no que se refere à tentativa de horizontalização do processo decisório e amplificação das discussões para o nível local. Ocorre que, além das etapas tradicionais de aspecto geográfico (municípios, estados e etapa nacional), a acumulação da prática de realização de conferências, somada à inovação tecnológica e à inventividade dos gestores públicos, possibilitaram o surgimento de outras com caráter diverso. É o caso das conferências livres (pequenas reuniões comunitárias sobre o tema com envio de sugestões às etapas “institucionais”) e das interações *via Internet*, entre outros exemplos.

Na 13^a CNS, o tema geral, subdividido em três eixos temáticos ([1] desafios para a efetivação do direito humano à saúde no Século XXI, [2] políticas públicas

¹⁰ Relatório Consolidado, p. 6.

para a saúde e qualidade de vida e [3] a participação da sociedade na efetivação do direito humano à saúde), foi discutido em mesas-redondas regradas em lei. A divisão em eixos temáticos se configura também como *forma geral* das conferências nacionais atualmente, instando-se como forma de condução e organização das discussões. O terceiro eixo temático, particularmente interessante para os propósitos deste trabalho por ter forte matiz autorreflexiva, colocou em discussão, dentre outras questões: a competência e relevância das instâncias de representação da sociedade; democracia direta e representação política; a participação social e os poderes republicanos; as instâncias de mediação entre Estado e sociedade e a garantia constitucional do direito da população de participar coletivamente das decisões sobre as políticas públicas (ver artigo 198, III, da CF/88)¹¹.

Assim, as discussões na Etapa Nacional tiveram como base o relatório das etapas estadual e do Distrito Federal e os debates ocorridos nas Plenárias Temáticas (artigo 11). Durante a manhã foram realizadas mesas-redondas. Após as apresentações, os expositores debateram com os participantes da conferência cada um dos eixos temáticos. No período da tarde estavam previstas 10 plenárias temáticas simultâneas. O último dia foi dedicado à votação da plenária final¹².

São, pois, consideradas instâncias deliberativas da 13^a CNS as plenárias de Abertura, Temáticas e Final (art. 12), esta última tendo como objetivo aprovar um Relatório Final que expresse o resultado dos debates nas três Etapas da Conferência e que contenha diretrizes nacionais para a formulação de políticas públicas para o SUS. Algumas informações relevantes sobre os quóruns exigidos, respectivamente nas Plenárias Temáticas e na Final, para conferir legitimidade às propostas de diretrizes para subsidiar a formulação de políticas de saúde são dadas pelo art. 14 e 19 do Regulamento da 13^a CNS. A estrutura organizacional da conferência completa-se com a Comissão Organizadora de composição mista, cuja responsabilidade era a de encaminhar a realização da 13^a Conferência, atendendo às deliberações do Conselho Nacional de Saúde e do Ministério da Saúde¹³.

Deste arcabouço institucional brevemente exposto surgiram diversas propostas, que podem ser conferidas no Relatório Unificado da 13^a CNS. Não obstante, algumas dificuldades foram relatadas pelos participantes da Oficina Permanente Rumo à 13^a CNS¹⁴, dentre elas o curto espaço de tempo entre a realização das conferências, gerando atropelos e ausência de dinâmica capaz

11 Proposta de Termo de Referência, p. 2.

12 Guia do Participante, p. 5.

13 Guia do Participante, p. 4.

14 Relatório da Oficina Permanente, p. 6 ss.

de acompanhar a aplicação das decisões no cotidiano dos serviços de saúde; o questionamento sobre um possível monopólio de vagas nos municípios e estados, que “sempre elegem as mesmas pessoas”; o descompromisso dos gestores com o financiamento das conferências ou das delegações; a diminuição na participação de usuários; finalmente, o questionamento jurídico sobre o papel deliberativo das conferências: muitas decisões não teriam sido cumpridas sob o argumento de que não são deliberativas acerca das políticas de saúde.

A natureza “consultiva-propositiva” das decisões das conferências é predominante, segundo o IPEA (IPEA, 2008, p.28), e esse é somente o começo no que diz respeito às dificuldades encontradas para sua implementação. O mesmo estudo fornece alguns sinais de que a *força das decisões* das conferências tem relação direta com seu *grau de institucionalização em lei*¹⁵ (IPEA, 2008, p.28), mesmo que isso não seja regra. A transversalidade interministerial das propostas, sua abrangência e a dificuldade de aprovação de projetos de lei oriundos de relatórios conferenciais num contexto de difícil governabilidade parlamentar são algumas das dificuldades que somente um estudo empírico teria condições de mapear e indicar com propriedade.

III.II. Representação Política, Soberania Popular e Cidadania na Constituição Brasileira de 1988

Partindo do estudo dos detalhes institucionais para a tentativa de exame de concepções que possam lhes dar suporte, observamos reflexos na experiência constitucional brasileira de bases que remontam ao século XVIII, tais como a idéia exposta por Montesquieu (“Espírito das Leis”) sobre a incapacidade dos homens, em geral, para bem apreciar e decidir os problemas políticos, ou a superioridade intelectual do mandatário em relação ao mandante, afirmada por Sieyès (“O que é o terceiro estado”), para quem o supremo poder caberia à Nação, entidade abstrata que “personifica” os interesses permanentes das gerações em sucessão (RAMOS, 1990).

¹⁵ Nesse sentido é ilustrativa a matéria jornalística “CLS prevê conferências nacionais para criar políticas públicas”, na qual o atual Secretário de Articulação Social (SNAS/SGPR), Gerson Luiz de Almeida Silva, expõe a intenção do governo federal de prever em lei que políticas públicas sejam elaboradas por meio de conferências – ideia que é parte integrante do que seria a Consolidação das Leis Sociais, proposta que visa a “dar status de lei a diretrizes de programas sociais definidas em decretos, portarias e atos normativos que podem ser revogados por iniciativa apenas do Poder Executivo” (COSTA, Gilberto. *Agência Brasil*, 24/02/2010).

Esse reflexo se evidencia pelo predomínio, seja no campo teórico-dogmático ou da concretização constitucional, dos elementos de democracia representativa em análises que pressupõem uma participação popular necessariamente moldada por diversas instituições, tais como as eleições, o sistema eleitoral, os partidos políticos etc., como constam dos artigos 14 a 17 da Constituição (SILVA, 2008, p.137). Nesse contexto, exerce um papel fundamental o mandato político representativo, em que se consubstanciam os princípios da representação e da autoridade legítima (SILVA, 2008, p.138). Embora se procure criticá-lo como um dos meios de manter distintos, de maneira fictícia, Estado e sociedade, tornando abstrata a relação governo/povo (SILVA, 2002, p.48), concebe-se a soberania popular conquistada por procedimentos eleitorais e fundada em um pacto como um princípio de legitimação da prática constitucional (FERRAZ JR., 1989, p.33).

Não obstante, a Constituinte, aparentemente atenta às limitações do instituto da representação política, desenhou um regime “semidireto” (FERREIRA FILHO, 2007, p.109), com a incorporação de elementos de cidadania ligados à idéia de participação popular. Identificada com o direito de participar no governo e de ser ouvido pela representação política, a noção de cidadania tem sido interpretada num sentido estrito como a titularidade dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências, o que inclui o exercício do poder por meio de participação em plebiscitos, referendos e iniciativas populares. Ou seja, cidadania como *status* de nacional acrescido dos direitos políticos: poder participar do processo governamental, sobretudo pelo voto¹⁶ (FERREIRA FILHO, 2007, p.116).

A chamada cidadania *ativa* se realiza num exercício contínuo do indivíduo. A formação dos atos de governo mediante os institutos de democracia semidireta (art. 14, incisos I, II e III da CF/88) caracteriza esse princípio participativo (Silva, 2008), é tida como a primeira manifestação deste tipo na ordem jurídica brasileira. O referendo, caracterizado pela submissão à consulta popular de projetos de lei aprovados pelo legislativo, necessita de autorização de competência exclusiva do Congresso Nacional. Também o Congresso deve, com exclusividade, convocar o plebiscito, que difere do referendo na medida em que configura consulta realizada aos cidadãos sobre matéria a ser posteriormente discutida no âmbito do Congresso Nacional (MENDES *et alli*, 2007, p.714). Assim se rejeitou,

16 O autor explica, ainda, que a participação no governo se dá por dois modos diversos: por poder contribuir para a escolha dos governantes ou por poder ser escolhido governante (cidadania ativa e passiva) (FERREIRA FILHO, 2007, p. 116).

com fulcro no art. 45, XV, a proposta de admitir a convocação de plebiscito ou referendo mediante iniciativa popular.

Admite-se, porém, que o povo apresente projetos de lei ao legislativo, por meio da lei de iniciativa popular (artigo 61, § 2º). Trata-se de uma “regra de projeção” (FERRAZ JR., 1989, p.40), instrumento pelo qual a dogmática toma os valores básicos na sua imediatidade e os lança, como critério de realizabilidade, no futuro. O impasse que se verifica é que, dados os requisitos exigidos constitucionalmente e pela Lei 9.709/98, até 2005 haviam sido promulgadas apenas três leis decorrentes de iniciativa popular (MENDES *et alli*, 2008, p.714). Confirma-se, de certa forma, a avaliação de que se trata de “instituto decorativo” (FERREIRA FILHO, 1995, p.203).

Mas a formação de atos de governo também concerne à esfera do Executivo. Encontramos no texto da CF/88 previsões relativas à participação social da comunidade em formulação e controle da ação do Estado em algumas áreas de nítido interesse social. A seguridade e a assistência social (ARTS. 114, VI e 194, VII; e art. 204, II da CF), a efetivação dos direitos da criança e do adolescente (art. 227, parágrafo 1º da CF) e a área da saúde (art. 198, III) podem ser tomadas como exemplo de áreas nas quais a participação é regra a ser implementada.

Os instrumentos até aqui analisados expandem, embora não ultrapassem, os limites de um sentido estrito da cidadania identificado com a titularidade de direitos políticos. Não se pode negar, contudo, que, tida como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito¹⁷, a noção vai além, para referir-se à consciência de pertinência à sociedade estatal, o que envolve a integração participativa no processo de poder (SILVA, 2002, p.142). De forma ampla, pode ser concebida não só como direitos civis, políticos e sociais, correspondentes às três fases estudadas por Marshall, mas como conceito abrangente dos direitos referentes a interesses coletivos e difusos, bem como os que decorrem da noção de discriminações inversas (NEVES, 1994, p. 254, 255).

De um novo ponto de vista, em sentido legitimante da República, a cidadania é exigida como uma espécie de fundamento primeiro (FERRAZ JR, 1989, 37), um reconhecimento de que o ser humano deve ter o seu lugar no mundo político. Não se quer aqui, contudo, incorrer no perigoso equívoco de incidir, com tal amplitude, numa abstração que poderá reconduzir ao conceito formal de democracia que predominou no sistema liberal (SILVA, 2002, p.40), mas, antes, recuperando o espírito de *kenosis*, esvaziar o estudo das conferências

¹⁷ A cidadania é afirmada, no texto constitucional brasileiro, já no artigo 1º, que dispõe sobre os fundamentos da República Federativa do Brasil.

de certos conceitos que podem deitar raízes mais profundas num fetichismo institucional.¹⁸

Como se configura, diante dessas explicações, a questão mais ampla da soberania popular em face da Constituição de 1988? Esta pergunta envolve, como se sabe, uma das questões fundamentais da democracia, e uma resposta superficial pode ser ilustrada pela formulação constante do parágrafo único do art. 1º da CF: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A fórmula “todo o poder” parece deixar claro que não se trata de poder indeterminado, na forma difusa como este se apresenta na realidade social, mas de um poder específico selecionado juridicamente: “o poder da cidadania enquanto agir conjunto, que a todos inclui e a ninguém absorve” (FERRAZ JR, 1989, p.37).

Não nos parece que estejamos diante de uma concepção clássica que identifica a vontade do povo com unidade e homogeneidade. Parece mais adequado concluir que se trata de uma inserção contínua dos mais diversos valores, interesses e exigências presentes na esfera pública pluralista nos procedimentos do Estado Democrático de Direito (NEVES, 2008, p.165). De que maneira, porém, as conferências nacionais se conformam a esses procedimentos, é uma questão a ser discutida no próximo item.

III.III. As Conferências Nacionais Como a Expressão de uma Constituição Insuficiente

Entretanto, a essa altura do texto cabe fazer o seguinte parêntese: a estrutura do artigo, montada propositadamente para provocar certa perplexidade no leitor, pretende tornar explícita a distância que separa questões clássicas do direito constitucional brasileiro das configurações assumidas por experiências democráticas mais recentes. Assim, chegamos ao momento em que se pode, inclusive recorrendo a essa disparidade¹⁹, criticar a inventividade que costuma caracterizar, até certo ponto, as conferências nacionais ou, assumindo uma postura oposta e que nos parece mais interessante, buscar uma atualização desse debate com vistas à elaboração de uma agenda de pesquisa teórica²⁰. Tanto em

18 Isto é, na “crença de que concepções institucionais abstratas, como a democracia política, a economia de mercado e uma sociedade civil livre, têm uma expressão institucional única, natural e necessária” (UNGER, 2004, p. 17).

19 Nesse sentido, ver editorial recente do jornal *O Estado de São Paulo*, de 04/04/2010, sobre a Conferência Nacional de Educação realizada no mesmo ano.

20 A nossa percepção é a de que possíveis críticas oriundas da própria sociedade civil organizada, em especial dos movimentos sociais, embora se situem, evidentemente, em um nível distinto das que são apontadas nesse trabalho, não deixam de estar abrangidas por essa segunda perspectiva, isto é, de atualização do debate.

uma perspectiva quanto em outra, é fundamental que se tenha em mente quais relações tornam essa disparidade ainda mais evidente.

A análise a seguir empreendida pretende, desse modo, apontar a existência destes nós em dois níveis. O primeiro está em que medida a própria normatização constitucional brasileira inviabiliza a atualização democrática exigida por estes novos modelos. O segundo tem a ver com as possíveis limitações da eficácia constitucional, compreendidas como observância, execução, aplicação e uso do Direito, ou, genericamente, como “concretização normativa do texto legal” (NEVES, 1994, p.45), explicitadas pela experiência das conferências nacionais.

Vimos que estudos sobre a representação política em face de sua disciplina constitucional costumam chegar à conclusão de que a modalidade eleitoral da representação é uma maneira relevante, embora incapaz de dar conta da totalidade das relações de representação entre os atores sociais e o Estado. É sintomático, contudo, que não se faça uma pergunta fundamental: como justificar as formas não eleitorais, mas legítimas de representação política (AVRITZER, 2007)? Não se trata de questão puramente especulativa, mas também da viabilidade de operacionalizar essas formas. Como, por exemplo, entender a representação dos representantes dos usuários, dos representantes dos profissionais de saúde e dos representantes de gestores e prestadores de serviços de saúde que participaram da 13^a CNS? Um elemento interessante, como provocação da imaginação institucional do jurista, pode ser extraído do conceito de “representação relacional” (AVRITZER, 2007), cuja pragmática, na medida em que a legitimação se dá pela relação do representante com o tema, e não o contrário, a diferencia da representação eleitoral.

Uma questão relacionada se coloca no âmbito da cidadania, que sabidamente exigiria a concretização das normas constitucionais referentes aos direitos fundamentais (NEVES, 2008, p.182). Denise Vitale (2004) afirma que a democracia participativa que buscou o legislador constituinte não se transformou em realidade, constituindo lacuna aberta mesmo após 20 anos da promulgação da Carta constitucional. A eficácia dos princípios de democracia semidireta “foi apenas parcialmente verificada” (VITALE, 2004, p.242), restringindo-se à criação de conselhos específicos em determinadas áreas. Novamente, trata-se do tipo de consideração empírica nem sempre presente em importantes obras de Direito Constitucional brasileiro, ou mesmo no currículo de instituições que são referência no ensino do direito.

Mas é justamente neste contexto que emergem formas inovadoras de deliberação acerca de políticas públicas com a comunidade, entre elas as conferências nacionais. De um lado, a não-especificação no texto da Constituição abre possibilidades à criatividade do gestor público para a formulação, o

controle, monitoramento, avaliação e legitimação de políticas públicas. Tais possibilidades de inventividade institucional são realizadas sempre por dispositivos infraconstitucionais – na maioria das vezes decretos quando dizem respeito ao Governo Federal. De outro lado, essa ausência de uma regulamentação situada dogmaticamente numa posição hierárquica superior pode estar na base de certos questionamentos jurídicos como os verificados no estudo da 13^a CNS sobre o papel deliberativo das conferências, que implicam o não cumprimento das propostas aprovadas sob o argumento de que não seriam deliberativas acerca das políticas de saúde.

A realização e significado das conferências nacionais têm ligação direta com a dinâmica dos planos plurianuais e das políticas de governo que, mesmo respaldadas pela ordem constitucional, não são dispostas por ela. Em oposição aos ditos instrumentos de democracia participativa (art. 14; I, II e III da CF/88) a criação dos espaços deliberativos sobre diretrizes de políticas públicas tem aspectos mais inconstantes e suscetíveis à retórica política.

Aqui se coloca a possibilidade de uma convivência harmônica desses espaços deliberativos com algumas das dificuldades apresentadas nesse trabalho. Cogita-se tanto de práticas que alimentam – no vácuo, inclusive, deixado pelos juristas, – a partir do caráter simbólico da atividade política, uma hipertrofia simbólica dos compromissos assumidos, quanto do discurso político dos críticos das conferências nacionais, não raro carregados da invocação de valores proclamados no próprio texto constitucional (NEVES, 1994).

IV. Considerações Finais

Alguém pode questionar o papel aqui presumidamente atribuído ao jurista diante dos desafios colocados pelas conferências nacionais ou apontar que talvez haja uma sobrecarga nessa presunção. Ocorre que a relação entre estruturas sociais e concepções que lhes dão sentido, entre especificidades institucionais e concepções imaginativas, não se evidencia senão no pensamento jurídico. “É como direito que as instituições e práticas que capturam nossos interesses e ideais vivem em detalhe” (UNGER, 2004, p.137). A posição privilegiada do jurista na análise das conferências nacionais justifica, nesse sentido, o importante papel que lhe cabe.

Contudo, é importante esclarecer que uma adoção consequente dos pressupostos teóricos de Mangabeira Unger, o que optamos por não fazer em nossa análise, apontaria também para os limites da função do jurista diante de situações como essas, em que falta um esquema jurídico racional que os fragmentos apresentados possam parecer exemplificar. Isso não significa que discordemos da

conclusão a que chega o autor, para quem o jurista deve se tornar “o assistente do cidadão”, isto é, alguém capaz de devolver ao palco principal da política e da cultura uma agenda enriquecida (UNGER, 2004, p.141).

Inegável, sim, é o papel que as idéias de Mangabeira Unger cumpriram como base motivacional da análise aqui desenvolvida, a partir da constatação de que as categorias constitucionais, ao menos numa abordagem clássica, se mostram bloqueadas, se vistas como perspectivas únicas para a compreensão da questão democrática no Brasil no que se refere à intensificação do processo de conferências nacionais no pós-1988 (em especial a partir de 2003). Este fenômeno é de importância à questão democrática e desafia o estudante de direito com um esforço investigativo que transborda a lógica da pesquisa em direito tal qual ela é hoje realizada. Marcos Nobre (2003) aponta o caráter restrito desta lógica e da carência de uma abordagem interdisciplinar e que parta de hipóteses investigativas bem-fundadas – o que representa um “relativo atraso” do Direito em relação às demais disciplinas de ciências humanas. Acreditamos que o deslocamento de uma agenda de pesquisa convencional para uma abordagem menos autointeressada ou entrincheirada tende a agregar elementos analíticos enriquecedores (NOBRE, 2003).

Nesse sentido, passamos a apontar quatro possíveis trilhas investigativas para futuras pesquisas de maior fôlego sobre o objeto aqui desenvolvido, tendo como pano de fundo teórico essencial as idéias de experimentalismo democrático e inventividade institucional incorporadas ao amplo debate acerca do conceito de “democracia deliberativa”. Nem é preciso dizer que estudos mais aprofundados poderão explicitar o entrelaçamento que existe entre os caminhos sugeridos. É de igual modo evidente que as considerações aqui feitas acerca da perspectiva privilegiada do jurista diante dos desenhos institucionais podem permear de maneira auspiciosa as trilhas propostas.

A *primeira* das trilhas investigativas diz respeito à historicização apurada deste processo e sua vinculação superficial à dinâmica político-partidária – e, portanto, com o plano discursivo desta dinâmica. Esta trilha pode auxiliar a compreensão do que exatamente há de novo na convocação de conferências e na institucionalização de espaços de argumentação de agentes diversos (movimentos sociais, terceiro setor, Estado, etc.) para o regime democrático brasileiro num contexto histórico mais amplo.

A *segunda* trilha, que é desdobramento da primeira, embrenha-se na relação entre os programas partidários e a frequência, formato e conteúdo das conferências. Cabe aqui uma investigação sobre estratégias partidárias que envolvam a utilização de espaços institucionais de participação como meios de

produção de consensos ou de legitimação de objetivos políticos, bem como os possíveis efeitos desta estratégia no âmbito da organização social em sentido amplo (movimentos sociais, sindicatos, ONGs e demais entidades da sociedade civil organizada). Trata-se de um quadro no qual o processo de realização de conferências pode ser também um instrumento de controle político da participação social institucionalizada, embora seja necessário averiguar os limites de um domínio instrumental no contexto significativamente complexo das conferências.

Em *terceiro* lugar julgamos importante a trilha que segue na observação empírica dos momentos que envolvem a realização de uma conferência nacional. A análise e exame dos procedimentos de convocação, de discussão descentralizada (etapas de aspecto geográfico e demais) e centralizada (etapa nacional) se incluem nesse campo, assim como possíveis entrevistas e trabalho de campo com atores presentes nessas fases. Uma das tarefas nesse esforço de campo seria evidenciar e mapear em que termos se coloca o processo argumentativo de deliberação nos espaços das conferências. Tendo em vista os conceitos da democracia de caráter deliberativo pode-se observar de que maneira o discurso público visto de forma difusa na esfera pública informal, pode passar pela sociedade civil organizada e chegar a apontar diretrizes para políticas públicas (VITALE E MELO, 2008, p.243-244).

A *quarta* e última trilha investigativa diz respeito aos impasses e nós na implementação das diretrizes deliberadas no espaço das conferências nacionais. A interdisciplinaridade e o caráter interministerial que acompanham a falta de institucionalização destes instrumentos são alguns dos aspectos que identificamos como centrais para um exame apurado sobre a eficácia das políticas deliberadas nas conferências. O processo legislativo e a distinção entre a “governabilidade social” (presente na retórica dos setores do Executivo que lidam com a pauta das conferências) e a governabilidade parlamentar e seus respectivos entraves se colocam como elementos desta quarta trilha.

Como se depreende dessas sugestões, um exame apurado do fenômeno das conferências nacionais como instrumentos de descentralização democrática não pode prescindir de um enriquecimento metodológico por meio de um amplo campo de pesquisa interdisciplinar. Reconhecer onde se situam os seus “pontos cegos” teóricos – este é também um desafio que se impõe ao jurista.

Referências bibliográficas:

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da ação *in DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, n. 3, pp. 443 a 464, 2004.

COELHO, Vera S. P.; e NOBRE, Marcos (organizadores). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* 2004. Disponível em: <bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>.

FERRAZ JR, Tércio Sampaio. *Legitimidade na Constituição de 1988* *in* FERRAZ JR, Tércio Sampaio; DINIZ, Maria Helena; e GEORGAHLAS, Ritinha Alzira Stevenson. *Constituição de 1988: legitimidade, vigência e eficácia, supremacia*. São Paulo: Atlas, 1989.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 3^a edição, 1995.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 33^a edição, 2007.

GODOY, Arnaldo. *Democracia radical e experimentalismo institucional: comentários ao sumário de teses progressistas de Roberto Mangabeira Unger*. 2007. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/9712056/Arnaldo-Godoy-Democracia-Radical-e-Experimentalismo-Institucional>>.

MORONI, Antônio José. *O direito à participação no Governo Lula*. 2006. Disponível em: <http://www.icom.org/global.conference/Brasil2006/papers/jose_antonio_moroni.pdt>.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 3^a edição, 2008.

NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado democrático de direito a partir e além de Luhmann e Habermas*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

_____. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

_____. *Entre sobreintegração e subintegração: a cidadania inexistente in DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 37, n. 2, 1994i.

NOBRE, Marcos; e TERRA, Ricardo (organizadores). *Direito e Democracia: Um guia de leitura de Habermas*. São Paulo: Malheiros, 2008.

NOBRE, Marcos. Indeterminação e estabilidade: os 20 anos da Constituição Federal e as tarefas da pesquisa em Direito. *Novos estudos*, n. 82, 2008.

_____. Apontamentos sobre a pesquisa em direito no Brasil. *Revista Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, n. 66, pp. 145-154, 2003.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. *Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006*. Texto para discussão do IPEA N° 1378, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 30ª edição, 2008.

_____. *Poder Constituinte e Poder Popular*. São Paulo: Malheiros, 2002.

UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. São Paulo: Boitempo, 2004.



Francisco Carvalho de Brito Cruz é graduando em Direito pela USP.
E-mail: fbritocruz@gmail.com

Luiz Felipe Rosa Ramos é graduando em Direito pela USP.
E-mail: lf_ramos2@hotmail.com