

CONFERÊNCIAS NACIONAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA: APRESENTAÇÃO^{1,2}

Daniel Pitangueira de Avelino³

Joana Luiza Oliveira Alencar⁴

Esta edição temática do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) é dedicada às conferências nacionais. Presentes na vida política brasileira pelo menos desde a década de 1940, já não podem mais ser consideradas uma novidade. A relevância e o reconhecimento obtidos por esses grandes processos participativos são tão expressivos que várias áreas de políticas públicas as incorporaram entre suas estruturas formais de governança. Assim, previstas em lei ou na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), as conferências se apresentam como uma obrigação estatal, para concretização da soberania popular e do direito à participação na gestão pública. Mas como podemos definir esse fenômeno político? Para abreviar a discussão em apenas uma referência, é possível considerar que “as conferências são, em geral, processos participativos de diálogo entre Estado e sociedade convocados pelo Poder Executivo, e desenvolvidos em etapas interconectadas pela escolha de representantes e pela formulação de propostas para políticas públicas” (Souza *et al.*, 2013b, p. 46).

As etapas interconectadas que compõem uma conferência nacional são, ao mesmo tempo, uma manifestação do elemento territorial que caracteriza esse tipo de diálogo e uma intersecção com a forma federativa sob a qual o nosso Estado está organizado. Por ser uma consulta territorializada, enfrenta diretamente as assimetrias de poder decorrentes de nossas desigualdades regionais, permite a desagregação de seus resultados em bases geográficas mais diversas e constitui uma tentativa de construção de entendimentos comuns em termos verdadeiramente nacionais. Por incorporar a perspectiva federalista em sua organização, traz os estados, Distrito Federal e municípios para o centro do palco, conferindo-lhes protagonismo enquanto os chama à responsabilidade. Por essas características, não é surpresa, portanto, que vários sistemas de políticas públicas, criados ou recriados a partir do exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS), adotem as conferências nacionais como mecanismo de participação social.

E, por falar nisso, é a saúde que dá o tom desta edição. Antes de mais nada, é preciso reconhecer que há uma relação genética, explícita e direta entre os dois campos. A realização da VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, firmou a constatação de que não é possível estudar um sem compreender o outro. Aquele evento histórico não apenas traçou os contornos definitivos e definidores de um sistema universal e descentralizado de saúde pública, como também fixou o perfil das conferências nacionais como hoje as conhecemos.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi32apresenta>

2. Agradecemos à fundamental contribuição dos colegas que atuaram como pareceristas desta edição: Acir dos Santos Almeida; Felix Garcia Lopez; Helder Rogério Sant’ana Ferreira; Igor Ferraz da Fonseca; Joana Luiza Oliveira Alencar; Leandro Freitas Couto; Milena Karla Soares; Natália Massaco Koga; Pedro Lucas de Moura Palotti; Roberto Pires Messemberg; Rute Imanishi Rodrigues; Sheila Cristina Tolentino Barbosa; e Tatiana Dias Silva.

3. Membro da carreira de políticas públicas e gestão governamental em atuação na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail*: <daniel.avelino@ipea.gov.br>.

4. Técnica de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: <joana.alencar@ipea.gov.br>.

Apesar disso, o fenômeno de natureza sanitária que motivou a organização deste volume é outro, muito mais recente e, se não mais relevante, certamente muito mais abrupto. Trata-se da pandemia causada pela expansão dos casos da covid-19 em escala global,⁵ que varreu o mundo desde o final de 2019 até o presente momento. Com o reconhecimento da situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin), em fevereiro de 2020, pelo Ministério da Saúde,⁶ o Brasil passou a adotar medidas administrativas a fim de evitar a propagação da doença em território nacional. Os estados foram os grandes protagonistas desse período, estabelecendo por meio de decretos uma série de restrições à realização de atividades, aglomeração de pessoas e organização de eventos que pudessem aumentar os riscos de contaminação. No Distrito Federal, por exemplo, onde costumam ocorrer as etapas nacionais de conferências, os primeiros atos foram adotados em março de 2020 que, entre outras medidas, suspendiam a realização de eventos com público superior a cem pessoas.⁷

As etapas de conferências nacionais, principalmente a nacional, que costumavam mobilizar, de forma presencial, um número bem maior de participantes, certamente foram afetadas. Outra medida restritiva que afetou diretamente as conferências foi a suspensão do trabalho presencial de servidores públicos federais e a adoção de regimes de teletrabalho.⁸ Isso afetou não apenas o quadro de funcionários dos ministérios em geral como também as equipes de apoio técnico e, especialmente, as comissões organizadoras e os conselhos nacionais.

Sobre os conselhos nacionais, contudo, é preciso trazer ainda outras informações de contexto. Estudos anteriores do Ipea já haviam apontado, a partir de 2016, um agravamento das condições de funcionamento, incluindo redução da equipe de apoio, diminuição de recursos e perda da autonomia (Avelino, Alencar e Costa, 2017). A situação se agravou a partir de 2019, com as medidas adotadas pelo governo federal para a extinção de colegiados e a restrição de seu funcionamento (Avelino, Fonseca e Pompeu, 2020). Nesse cenário de conflitos entre o governo federal e suas instituições participativas (IPs), a pandemia aparece como um catalisador do desmantelamento.

Por fim, tal declínio tem sido aprofundado pela pandemia da covid-19, que se alastrou pelo Brasil durante 2020. A desarticulação e as dificuldades de gestão que já assolavam as IPs federais estão sendo aprofundadas, apontando para um cenário futuro de crescente desmantelamento nessa instância de governo e para o deslocamento do núcleo dinâmico da institucionalização da participação de volta para os níveis subnacionais (Fonseca *et al.*, 2021, p. 94).

Em uma análise desse fenômeno sob a ótica da ecologia de saberes, “a percepção é que o fechamento político esconde também um fechamento epistêmico” (Fonseca *et al.*, 2022, p. 244). Essa observação fica ainda mais evidente no caso das conferências nacionais, processos cuja interrupção priva o governo federal de um conjunto de contribuições, temáticas e territorializadas, que não serão obtidas de outra forma. Além do descumprimento de normas legais determinando sua realização, a suspensão de um processo conferencial por iniciativa governamental significa o fechamento de um importante canal de diálogo, participação e aprendizado recíproco.

5. Covid-19 é a sigla científica para *coronavirus disease 2019*, condição causada pelas diversas variantes do coronavírus da síndrome respiratória aguda severa (SARS-CoV-2 ou 2019-nCoV). Disponível em: <<https://nextstrain.org/groups/blab/sars-like-cov>>.

6. Portaria do Gabinete do Ministro do Ministério da Saúde (GM/MS) nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, seguindo a declaração de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) lançada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 30 de janeiro de 2020.

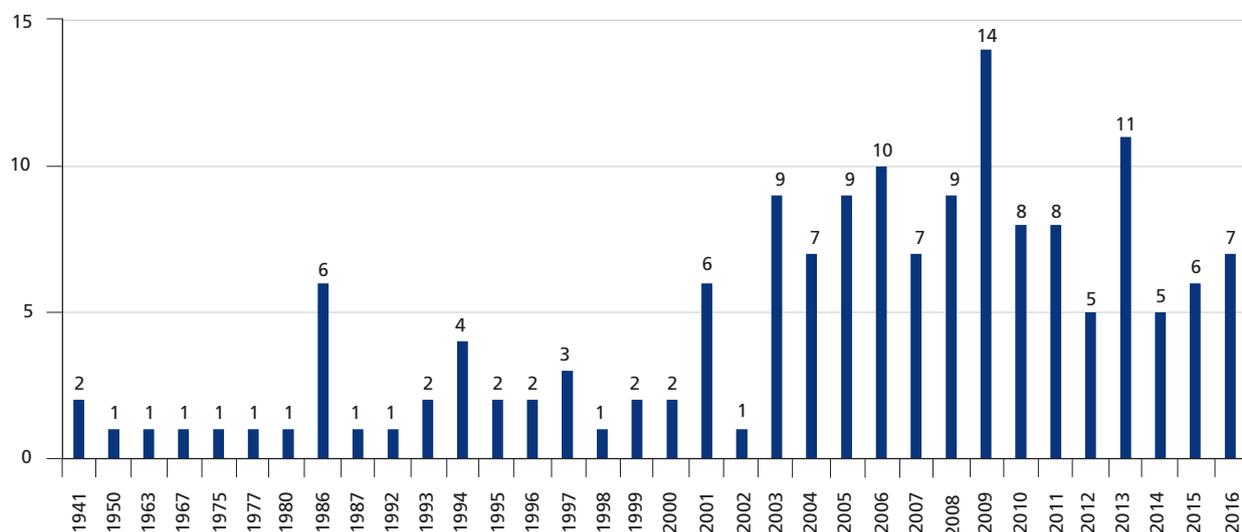
7. Ver, por exemplo, art. 2º do Decreto nº 40.509, de 11 de março de 2020.

8. Principalmente por meio das instruções normativas (INs) nº 44, de 10 de junho de 2020, e nº 65, de 30 de julho de 2020, da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, que tratam da implementação de programas de gestão.

Por identificar nas conferências nacionais esse relevante papel político, o Ipea sempre lhes conferiu destaque em sua agenda de pesquisa. Isso inclui desde trabalhos sobre características gerais do fenômeno no contexto brasileiro (Silva, 2009; Avritzer, 2012; Alencar, Cruxên e Ribeiro, 2015) até estudos de casos sobre conferências específicas (Silva, 2010; Faria *et al.*, 2012). Merecem destaque, ainda, o ciclo de análises sobre conferências como instrumentos de inclusão política (Almeida, 2012; Cunha, 2012; Pogrebinski, 2012) e as notas técnicas sobre fatores de sucesso e monitoramento de resultados (Souza, 2012b; Alencar *et al.*, 2013; Alencar e Cruxên, 2015).

Um importante conjunto de publicações do Ipea tratou do levantamento de conferências realizadas por período. Em 2013, um relatório de pesquisa (Souza *et al.*, 2013a) fez a análise dos processos ocorridos entre 2003 e 2011. Outro texto (Avelino e Goulin, 2018), publicado em 2018, mapeou as conferências realizadas até 2016 e analisou as propostas aprovadas de 2011 a 2016. Essa série de estudos contribuiu para a produção de uma base de dados, reunindo documentos e informações sobre os processos conferenciais de 1941 a 2016, atualmente disponível para consulta pública no portal Participação em Foco.⁹

GRÁFICO 1

Brasil: conferências nacionais realizadas por ano (1941-2016)

Fonte: Avelino e Goulin (2018, p. 17).

Passados cinco anos desde esse último levantamento, é necessária uma atualização. O contexto atual é muito diferente daquele de 2017, quando o último estudo foi realizado. Os espaços de participação social, que já enfrentavam dificuldades, passaram a ser alvos de medidas ostensivas de desestruturação por parte do governo federal no período pós-2019, como já relatado no início deste texto. E a esse cenário nem um pouco favorável veio a se somar a pandemia da covid-19.

Nesta edição, o objeto de análise serão as conferências nacionais realizadas no período de 2019 a 2021. Não foram consideradas, nesse conjunto, aquelas que ainda se encontram suspensas,¹⁰ assim

9. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/participacao/2012-06-14-18-11-50>>.

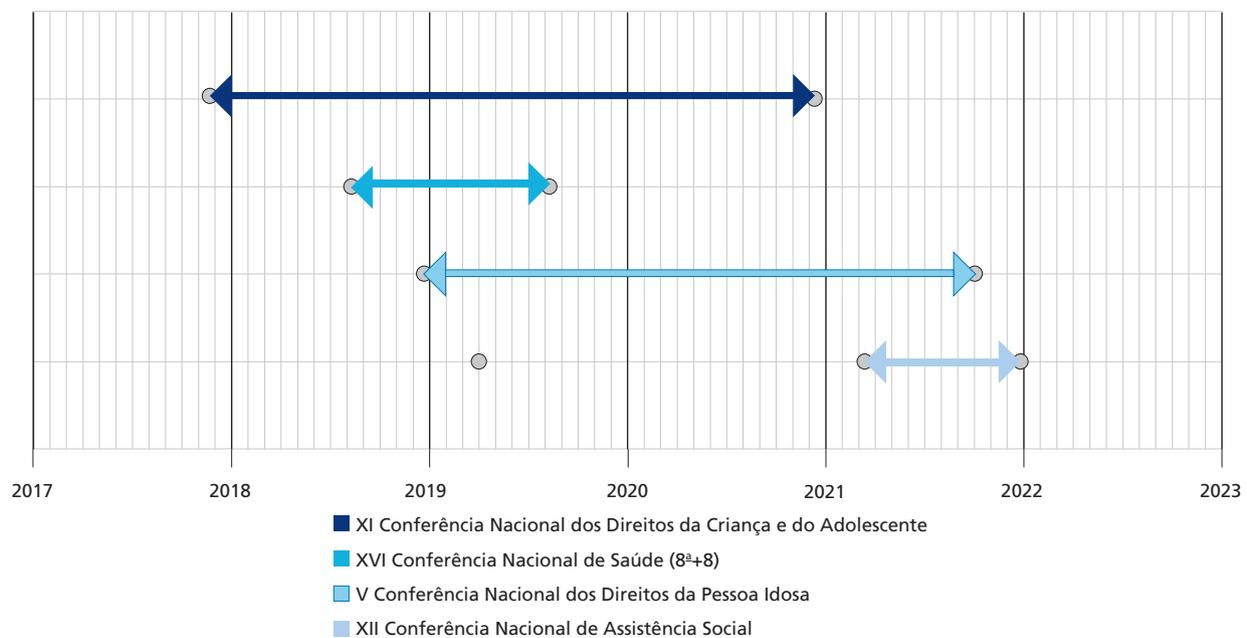
10. Como a V Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência; a IV Conferência Nacional de Juventude; a V Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial; a V Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres; a V Conferência Nacional de Saúde Mental; e a VI Conferência Nacional de Saúde Indígena.

como as que foram adiadas e não retomadas.¹¹ Também não entraram na análise os eventos que ainda não haviam sido concluídos¹² até o momento de finalização dos textos e aqueles que constituíram etapas preparatórias¹³ de outros processos conferenciais. Assim, foram selecionadas para estudo apenas as seguintes conferências nacionais:

- XI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (2017-2020);
- XVI Conferência Nacional de Saúde (8ª+8) (2018-2019);
- V Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (2018-2021); e
- XII Conferência Nacional de Assistência Social (2021).

Esses processos conferenciais exemplificam a situação da participação social no período pós-2019. Sob a pressão de um contexto duplamente restritivo – o cenário de conflito com o governo federal e a pandemia de covid-19 –, essas IPs tiveram de desenvolver estratégias e alternativas de adaptação que os relatos desta edição tentaram identificar.

FIGURA 1
Duração (convocação – etapa nacional) das conferências nacionais (2019-2021)



Elaboração dos autores.

Alguns pontos comuns nas experiências relatadas podem ser observados. Foi frequente o uso de ferramentas e metodologias conectadas à internet, como forma de interação entre os participantes. Isso reforça uma tendência de fortalecimento das práticas de democracia digital, que já havia sido identificada em estudos anteriores à pandemia (Avelino, Pompeu e Fonseca, 2021). Também chamaram atenção os episódios de embate entre o governo federal e o colegiado responsável pela organização da conferência, tratados com mais detalhes nos textos seguintes. Uma primeira decorrência desse

11. Como a VI Conferência Nacional das Cidades.

12. Como a Conferência Nacional de Educação (Conae) 2022.

13. Como a II Conferência Nacional de Saúde das Mulheres e a I Conferência Nacional de Vigilância em Saúde. Também não foram consideradas a I Conferência Nacional Livre de Comunicação em Saúde e a I Conferência Nacional Livre de Juventude e Saúde.

cenário pode ser facilmente percebida na figura 1. Esse período é marcado por processos conferenciais que apresentaram duração extremamente longa, com mais de dois anos separando a primeira convocação e a realização da etapa nacional. Não é um fenômeno que apareça com frequência nos estudos anteriores.

Por todos esses motivos, as conferências nacionais pós-2019 merecem um estudo destacado, a fim de compreender as características e idiossincrasias deste período que testemunhamos. Ocorreram transformações, continuidades e adaptações que precisam ser bem-identificadas para que seja possível, em sequência, discutir o papel desempenhado por essas instâncias participativas no cenário atual. Esta edição temática tenta contribuir para essa necessidade de pesquisa, por meio do conjunto dos seus artigos.

O primeiro artigo, de autoria de Natália Massaco Koga, Bruno Gontyjo do Couto e Pedro Lucas de Moura Palotti, trata da *Incidência de uso de recomendações da participação social na atuação da burocracia federal*. Nessa nota de pesquisa, a autora e os autores apresentam os resultados preliminares do *survey* respondido por 2.180 servidores civis da administração direta em 2019, destacando a percepção dos informantes sobre o uso de recomendações provenientes das instâncias participativas. A partir desses dados, foi possível traçar o perfil dos servidores que fazem uso desse tipo de evidências e propor algumas hipóteses capazes de explicar essas características (Koga, Couto e Palotti, no prelo). O artigo reacende a discussão sobre efeitos da participação social e, com isso, ajuda a delinear o contexto atual, que será mais detalhado nos textos seguintes.

O segundo artigo, de Igor Ferraz da Fonseca, está voltado para *Instituições participativas em tempos de conflito e de pandemia: o caso da XI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*. O autor apresenta um relato sobre o processo de organização e realização daquela conferência, com ênfase nos graves conflitos vivenciados pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) durante o período, e os desafios de adaptação à pandemia de covid-19. Com essas informações, é possível indicar, ao final, a existência de oportunidades e limitações decorrentes da utilização de ferramentas digitais (Fonseca, no prelo).

O terceiro artigo, assinado por Daniel Pitangueira de Avelino e Lucas Raimundo de Oliveira da Silva, tem como objeto *A XVI Conferência Nacional de Saúde (8ª+8): contextos e desafios*. Contrastando com os outros casos pesquisados nesta edição, essa conferência, concluída antes da adoção de medidas restritivas decorrentes da covid-19, cumpriu com razoável previsibilidade os cronogramas e objetivos planejados. Além de descrever seu processo de organização, os autores também ensaiam uma análise preliminar sobre a influência das suas deliberações sobre os instrumentos de planejamento na área da saúde, elaborados no mesmo período (Avelino e Silva, no prelo).

Por sua vez, o quarto artigo, por Daniel Pitangueira de Avelino e João Cláudio Basso Pompeu, relata *A V Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa: conflitos e adaptações*. Esse processo conferencial foi extremamente afetado pelos conflitos entre o governo federal e o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI), acirrados com a reformulação desse colegiado e destituição dos seus membros eleitos. O processo conferencial, concluído em 2021 com a adoção de várias medidas de adaptação ao contexto de pandemia, também foi objeto de críticas e controvérsias (Avelino e Pompeu, no prelo).

Na sequência, o quinto artigo, elaborado por Joana Luiza Oliveira Alencar e Daniel Pitangueira de Avelino, descreve *A XII Conferência Nacional de Assistência Social: método e conteúdo em período de pandemia*. Esse processo, inicialmente deliberado em 2019, foi reconvocato e realizado em 2021, já sob os efeitos da covid-19. A pandemia afetou não apenas a organização das etapas como também apareceu nos resultados das discussões ocorridas nos eixos temáticos (Alencar e Avelino, no prelo).

Por fim, no sexto artigo, Clóvis Henrique Leite de Souza tenta responder: *A que virão as conferências nacionais na pós-democracia?* Atualizando questões que apareceram em reflexões anteriores (Souza, 2012a), o autor desta vez lança seu olhar para os futuros possíveis, sob a perspectiva das teorias sobre pós-democracia. Nesse contexto de impedimento da ação política, as conferências nacionais, em uma visão agonística, podem desempenhar um papel fundamental de evidenciar conflitos e promover diálogos públicos, se conseguirem desenvolver diretrizes metodológicas para “estimular padrões democráticos de conversas sobre as diferenças” (Souza, no prelo).

Essa reflexão conclui a edição e lança a provocação de pensar o quanto as experiências concretas de organização de conferências nacionais, narradas nos artigos anteriores, estão sendo bem-sucedidas em promover o diálogo sobre conflitos. Mesmo com os dados trazidos por esta edição, que envolvem desde o uso das recomendações de participação social pela burocracia até o registro dos conflitos e obstáculos que restringiram sua organização, essa é uma questão que permanece sem resposta. A expectativa é de que essas informações coletadas e aqui apresentadas possam estimular novas pesquisas e, principalmente, outras análises sobre as transformações de sentido pelas quais passaram as instâncias de participação social no período. De modo especial, esperamos com esta contribuição ajudar um pouco mais a compreender o que significaram as conferências nacionais em tempos de pandemia.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; AVELINO, Daniel Pitangueira de. *A XII Conferência Nacional de Assistência Social: método e conteúdo em período de pandemia*. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 32, 2022. No prelo.

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; CRUXÊN, Isadora. **Organização de conferências nacionais: desafios e novas possibilidades de diálogo**. Brasília: Ipea, 2015. (Nota Técnica, n. 14).

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; CRUXÊN, Isadora; RIBEIRO, Uriella. *Participação social no planejamento federal: um olhar a partir das conferências nacionais de políticas públicas*. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir**. Brasília: Ipea, 2015. p. 260-293.

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira *et al.* **Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais**. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 7).

ALMEIDA, Débora. **Representação política e conferências: os desafios da inclusão da pluralidade**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1750).

AVELINO, Daniel Pitangueira de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; COSTA, Pedro Caio. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).

AVELINO, Daniel Pitangueira de; FONSECA, Igor Ferraz da; POMPEU, João Cláudio Basso. **Conselhos nacionais de direitos humanos**: uma análise da agenda política. Brasília: Ipea, 2020.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; GOULIN, Letícia Volpi. **Base de dados sobre conferências nacionais e um ensaio de análise lexical por contexto**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2374).

AVELINO, Daniel Pitangueira de; POMPEU, João Cláudio Basso. A V Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa: conflitos e adaptações. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 32, 2022. No prelo.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; POMPEU, João Cláudio Basso; FONSECA, Igor Ferraz da. **Democracia digital**: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2624).

AVELINO, Daniel Pitangueira de; SILVA, Lucas Raimundo de Oliveira. A XVI Conferência Nacional de Saúde (8ª+8): contextos e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 32, 2022. No prelo.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1739).

CUNHA, Eleonora. **Conferências de políticas públicas e inclusão participativa**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1733).

FARIA, Cláudia *et al.* **Conferências locais, distritais e municipais de saúde**: mudança de escala e formação de um sistema participativo, representativo e deliberativo de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1727).

FONSECA, Igor Ferraz da. Instituições participativas em tempos de conflito e de pandemia: o caso da XI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 32, 2022. No prelo.

FONSECA, Igor Ferraz da *et al.* A trajetória da participação social no governo federal: uma leitura a partir da produção bibliográfica do Ipea (2010-2020). **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 29, p. 89-96, jun. 2021.

_____. Instituições participativas e evidências híbridas: deliberação, relações fecundas e ecologia de saberes. *In*: KOGA, Natália Massaco *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 223-250.

KOGA, Natália Massaco; COUTO, Bruno Gontyjo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Incidência do uso de recomendações da participação social na atuação da burocracia federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 32, 2022. No prelo.

POGREBINSCHI, Thamy. **Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1741).

SILVA, Enid. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas**: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1378).

SILVA, Fábio de Sá. Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o sistema penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública (I Conseg). *In*: _____. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **A que vieram as conferências nacionais?** Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Ipea: Brasília, 2012a. (Texto para Discussão, n. 1718).

_____. **Fatores críticos e de sucesso na organização das conferências nacionais**. Brasília: Ipea, 2012b. (Nota Técnica, n. 2).

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de *et al.* **Ampliação da participação na gestão pública**: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011. Brasília: Ipea, 2013a. (Relatório de Pesquisa).

_____. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. *In*: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (Org.). **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013b. p. 25-52.

_____. A que virão as conferências nacionais na pós-democracia? **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 32, 2022. No prelo.