

Conferências Nacionais

atores,
dinâmicas participativas
e efetividade

Organizadores
Leonardo Avritzer
Clóvis Henrique Leite de Souza



As conferências nacionais, um dos mecanismos participativos mais importantes do Brasil, consolidam-se e se fortalecem como espaços de debate, concertação, construção de consensos, estabelecimento de pactos e correção de rumo das políticas públicas. Elas possibilitam a participação de atores tradicionalmente excluídos dos espaços de atuação política. O processo de diálogo e compartilhamento de decisões entre atores da sociedade civil e governos municipais, estaduais e federal, envolvidos nos mais diversos temas abordados nas conferências, é um dos grandes avanços da democracia brasileira. Pode-se afirmar que as mais importantes e bem-sucedidas políticas e ações do governo federal nos últimos dez anos foram originadas ou aperfeiçoadas nos debates realizados nas conferências.

O sentido principal dos instrumentos de gestão participativa é ampliar a base de conhecimento, planejamento e sustentação das políticas públicas, que, cada vez mais, deixam de ser um assunto reservado a especialistas e tornam-se patrimônio de toda a sociedade.

No processo de consolidação dos avanços democráticos e da gestão pública no Brasil, o papel desempenhado pelo Ipea na formação de uma rede de pesquisadores tem proporcionado importantes contribuições para a reflexão a respeito dos desafios, inovações e soluções necessárias para o fortalecimento da participação social como método de governo e política de Estado. Os textos apresentados nesta publicação sobre conferências nacionais são de enorme relevância nesta direção.

Com base em experiências concretas, debates, estudos e pesquisas, o governo federal trabalha fortemente para a instituição de uma política e um sistema nacional de participação social, concretizados na articulação, na integração e no fortalecimento dos mecanismos de participação social. As contribuições advindas de estudos como os apresentados neste livro incidirão sobre os esforços do governo federal para o fortalecimento da democracia e dos espaços de cidadania ativa.

Gilberto Carvalho
Ministro-chefe da Secretaria-Geral da
Presidência da República

Conferências Nacionais

atores,
dinâmicas participativas
e efetividade

Organizadores
Leonardo Avritzer
Clóvis Henrique Leite de Souza

ipea

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Conferências Nacionais

atores,
dinâmicas participativas
e efetividade

Organizadores
Leonardo Avritzer
Clóvis Henrique Leite de Souza

ipea
Brasília, 2013

Conferências nacionais : atores, dinâmicas participativas e efetividades / organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza.- Brasília : Ipea, 2013.
297 p. : gráfs., tabs.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7811-178-6

Participação Social. 2. Conferências. 3. Brasil. I. Avritzer, Leonardo. II. Souza, Clóvis Henrique Leite de. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 323.042

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO7

INTRODUÇÃO9

PARTE I

CARACTERIZAÇÃO E DINÂMICA DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

CAPÍTULO 1

CONFERÊNCIAS TÍPICAS E ATÍPICAS: UM ESFORÇO
DE CARACTERIZAÇÃO DO FENÔMENO POLÍTICO25

Clóvis Henrique Leite de Souza

Isadora Araujo Cruxên

Paula Pompeu Fiuza Lima

Joana Luiza Oliveira Alencar

Uriella Coelho Ribeiro

CAPÍTULO 2

A QUE VIERAM AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS? UMA ANÁLISE
DOS OBJETIVOS DOS PROCESSOS REALIZADOS ENTRE 2003 E 201053

Clóvis Henrique Leite de Souza

CAPÍTULO 3

PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NAS CONFERÊNCIAS
DE SAÚDE: DO LOCAL AO NACIONAL73

Cláudia Feres Faria

Isabella Lourenço Lins

CAPÍTULO 4

CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES:
INTERAÇÕES DISCURSIVAS E IMPLICAÇÕES PARA A
LEGITIMIDADE EPISTÊMICA95

Alfredo Ramos

PARTE II
PERFIL DOS PARTICIPANTES DE CONFERÊNCIAS NACIONAIS

CAPÍTULO 5
CONFERÊNCIAS NACIONAIS: AMPLIANDO E REDEFININDO
OS PADRÕES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL..... 125
Leonardo Avritzer

CAPÍTULO 6
CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSÃO PARTICIPATIVA..... 141
Eleonora Schettini Martins Cunha

CAPÍTULO 7
REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E CONFERÊNCIAS: ESTABELECENDO
UMA AGENDA DE PESQUISA..... 173
Debora Rezende de Almeida

PARTE III
EFETIVIDADE DAS CONFERÊNCIAS NAS POLÍTICAS DO GOVERNO FEDERAL

CAPÍTULO 8
CONTEXTO POLÍTICO, NATUREZA DA POLÍTICA, ORGANIZAÇÃO
DA SOCIEDADE CIVIL E DESENHO INSTITUCIONAL: ALGUNS
CONDICIONANTES DA EFETIVIDADE DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS.....207
Viviane Petinelli

CAPÍTULO 9
CONFERÊNCIAS NACIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
GRUPOS MINORITÁRIOS243
Thamy Pogrebinschi

CAPÍTULO 10
CONFERÊNCIAS NACIONAIS COMO INTERFACES SOCIOESTATAIS:
SEUS USOS E PAPÉIS NA PERSPECTIVA DE GESTORES FEDERAIS.....279
Clóvis Henrique Leite de Souza
Roberto Rocha Coelho Pires

NOTAS BIOGRÁFICAS299

APRESENTAÇÃO

Este livro busca refletir sobre as conferências nacionais e suas implicações. Estes processos participativos que promovem o diálogo entre Estado e sociedade nos três níveis da Federação vêm sendo estudados por diversas instituições de pesquisa, que, de forma colaborativa, unem esforços nesta produção conjunta. A parceria do Ipea com diferentes instituições possibilita a publicação desta obra: *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. A Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea contou com a colaboração do Projeto Democracia Participativa (PRODEP), do Departamento de Ciência Política (DCP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); do Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis); do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); e do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Em consonância com sua missão, o Ipea gera conhecimento, fomenta novos estudos e agora dá mais um passo na disseminação de pesquisas a respeito de conferências nacionais. O intuito é contribuir com o aperfeiçoamento destes importantes processos de ampliação da participação social no ciclo de políticas públicas no Brasil. Nesse percurso, foram e serão fundamentais as parcerias com a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), e com a Diretoria de Gestão do Ciclo de Planejamento (DECIP), da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

Percebendo a lacuna de informações a respeito desses processos participativos, a equipe da Diest iniciou um projeto de pesquisa sobre o fenômeno das conferências em agosto de 2011 a partir de um esforço de coleta e sistematização de dados, já disponibilizado no sítio Participação em Foco.¹ Em paralelo, a parceria com o PRODEP ativou uma rede de pesquisa na oficina *Conferências nacionais: evolução, características e efetividade*. Na sequência, ocorreu a produção de diferentes reflexões a respeito da efetividade destas instituições participativas, publicadas no primeiro semestre de 2012 como Textos para Discussão do Ipea.

No segundo semestre, enquanto organizava os dados no relatório de pesquisa *Ampliação da participação na gestão pública: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011*,² a equipe da Diest, em conjunto com a

1. Ver: <<http://www.ipea.gov.br/participacao>>.

2. Souza, C. et al. *Ampliação da participação na gestão pública: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011*. Brasília: Ipea, 2013.

SNAS, realizou na reunião do Fórum Governamental de Participação Social uma oficina com integrantes das comissões organizadoras de conferências, que gerou a Nota Técnica *Fatores críticos de sucesso na organização de conferências nacionais*.³ Em meio às discussões a respeito do sistema e da política nacional de participação, coordenadas pela SNAS, as reflexões sobre conferências se somaram às elaboradas sobre outras instituições participativas para diálogo com a equipe da SPI, gerando a Nota Técnica *Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: subsídios à formulação de um sistema de participação*.⁴

Atualmente, o trabalho segue com a produção de artigos analisando os dados sistematizados, com novos estímulos às redes de pesquisa e com um horizonte que sinaliza a busca da compreensão das interações entre diferentes instituições participativas, como é o caso da produção em curso do catálogo *Práticas de monitoramento de deliberações de conferências e planos setoriais*. Mas, por hora, segue-se a divulgação deste livro que, em si, traz novos conhecimentos sobre o funcionamento do Estado e de suas instituições políticas.

Marcelo Côrtes Neri
Presidente do Ipea

3. Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Fatores críticos de sucesso na organização de conferências nacionais*. Brasília: Ipea, 2012a. (Nota Técnica, n. 2).

4. Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: subsídios à formulação de um sistema de participação*. Brasília: Ipea, 2012b. (Nota Técnica, n. 3).

INTRODUÇÃO

CONFERÊNCIAS NACIONAIS: ENTENDENDO A DINÂMICA DA PARTICIPAÇÃO NO NÍVEL NACIONAL

Leonardo Avritzer
Clóvis Henrique Leite de Souza

1 INTRODUÇÃO

As conferências nacionais, mesmo tendo sido criadas na década de 1930, podem ser consideradas uma novidade na participação social no Brasil, pois relevam traços da dinâmica participativa em nível nacional. Até 2002, as principais formas de participação social no país – orçamento participativo, conselhos e planos diretores – estavam claramente situadas em nível municipal, no qual elas haviam surgido e se mostrado exitosas (Avritzer, 2010; Pires, 2011). No entanto, um conjunto importante de dúvidas pairava acerca da possibilidade de estender as experiências participativas para além do nível local (Faria, 2005). Estas dúvidas estavam relacionadas com o problema do aumento da escala, que implica a organização de um sistema de participação nos níveis estadual e federal.

O que emerge do debate sobre participação no Brasil nos últimos anos é a percepção de que parte dessas dúvidas está superada, em especial, devido ao potencial impacto das conferências no sistema político do país. Este livro¹ reúne o esforço de pesquisa de diferentes autoras e autores que se dedicaram a compreender as formas de funcionamento e os resultados destes processos participativos. Foram múltiplas as metodologias empregadas, desde a pesquisa documental, passando pela análise exploratória de dados e pela aplicação de questionário, até a observação de campo. Abordagens quantitativas e qualitativas contribuíram com o processo de análise do fenômeno político que se expandiu recentemente tanto na mobilização social como na diversificação temática colocada em pauta.

A primeira parte desta obra é composta por capítulos que buscam a compreensão da forma de funcionamento das conferências, contribuindo com a caracteriza-

1. A organização deste livro é uma parceria da equipe da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea com a equipe do Projeto Democracia Participativa (PRODEP), do Departamento de Ciência Política (DCP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – esta financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) no Projeto nº 15172: Dinâmica da Participação Local no Brasil.

ção deste tipo peculiar de processo participativo de escala nacional. Clóvis Souza, Isadora Cruxên, Paula Lima, Joana Alencar e Uriella Ribeiro delimitam características destes processos em *Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político*. Clóvis Souza mapeia os objetivos declarados nos atos normativos de conferências em *A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010*. Cláudia Faria e Isabella Lins sintetizam a dinâmica deliberativa em diferentes níveis conferenciais com *Conferências locais, distritais e municipais de saúde: mudança de escala e formação de um sistema participativo e deliberativo de políticas públicas*. Alfredo Ramos aborda aspectos peculiares da interação nas conferências em *Conferência Nacional de Política para as Mulheres: interações discursivas e implicações para a legitimidade epistêmica*.

A segunda parte apresenta trabalhos com informações preciosas a respeito do perfil dos participantes das conferências e das possíveis consequências da abertura à participação nestes processos nacionais de formulação de políticas públicas. Leonardo Avritzer identifica tendências destes processos com *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Eleonora Cunha aponta o potencial inclusivo das conferências em *Conferências de políticas públicas e inclusão participativa*. Débora Almeida trata das implicações da inclusão de sujeitos políticos nestes espaços públicos em *Representação política e conferências: os desafios da inclusão da pluralidade*.

Na terceira parte, estão trabalhos direta ou indiretamente relacionados com a questão da efetividade das conferências. Viviane Petinelli analisa o impacto dos processos no Executivo em *Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais*. Thamy Pogrebinski trata dos efeitos no Legislativo com *Conferências nacionais e políticas para grupos minoritários*. Clóvis Souza e Roberto Pires trazem as visões de gestores públicos em *Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais*.

Esta introdução apresenta possíveis interpretações para as contribuições contidas nos capítulos deste livro, visando entender, com base na análise das conferências, a dinâmica da participação em nível nacional. Por isso, organiza a narrativa de maneira similar à disposição dos capítulos, sabendo-se que os trabalhos apresentam diferentes aspectos do fenômeno e contribuem de múltiplas formas com a análise. Inicia-se com o reconhecimento de sua importância e avança-se para uma caracterização das conferências nacionais. A seguir, parte-se para a identificação do perfil de seus participantes e para a discussão a respeito da efetividade destes processos participativos. Além disso, nesta apreciação, consideram-se as diferenças de organização e impacto das conferências entre áreas de políticas públicas, bem como levantam-se elementos que podem contribuir com a renovação do debate na teoria democrática.

2 IMPORTÂNCIA E CARACTERIZAÇÃO DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

As conferências nacionais existem no Brasil desde a década de 1930, quando Getúlio Vargas convocou as primeiras conferências de saúde e de educação.² Desde então, até 2012, ocorreram no Brasil 128 conferências, das quais 87 foram realizadas entre 2003 e 2012 – ou seja, 67% das conferências ocorreram nos últimos dez anos. Neste período, participaram aproximadamente 7 milhões de pessoas, segundo estimativas que consideram apenas a população adulta do país. A expansão expressa pela dimensão quantitativa da participação se traduz em consequências que também são importantes, a saber, a capacidade das conferências de pautar algumas importantes inovações introduzidas pelo governo federal. Entre elas, cabe mencionar a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), além de deliberações importantes incorporadas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e no Programa Nacional de Direitos Humanos.

As conferências nacionais também podem ser consideradas importantes pela capacidade de estabelecer pontos de veto sobre determinadas políticas do governo. Mencione-se o bloqueio da proposta do Ministério da Saúde que pretendia introduzir as chamadas “fundações estatais de direito privado” na prestação de serviços de saúde, objeto de deliberações contrárias tanto na 13^a como na 14^a Conferência Nacional de Saúde. Assim, seja em sua capacidade propositiva, seja em sua capacidade de veto, as conferências se tornaram uma arena central de discussão em diferentes áreas de políticas públicas.

Uma vez que se percebe que as conferências nacionais se tornaram uma realidade no Brasil, uma série de perguntas vem à tona. Uma delas é como caracterizar as conferências, diante da multiplicidade de experiências. Diversas perspectivas aparecem nos capítulos deste livro. Na contribuição de Souza *et al.*, há um esforço de caracterização do fenômeno com base na compilação da literatura sobre conferências. Em seus capítulos, tanto Avritzer como Faria e Lins entendem as conferências como uma forma de conexão entre os processos participativos locais e nacionais. O capítulo de Souza amplia a visão a respeito destes processos quando mapeia os objetivos e revela que, além de formularem propostas, as conferências agendaram questões, analisaram situações e fortaleceram a participação. Pogrebinschi destaca o papel das conferências como facilitadores das agendas do governo federal no Congresso Nacional. Souza e Pires também entram neste debate ao trazerem o entendimento das conferências como interfaces socioestatais.

O ponto de partida para entender as conferências nacionais é tentar caracterizá-las de maneira mais clara e, ao mesmo tempo, tentar especificar quem são os participantes e quais são os principais processos deliberativos que ali têm lugar. Tendo como base o esforço de caracterização dos capítulos deste livro,

2. Para retomar a gênese das conferências, ver o capítulo de Souza *et al.*, neste livro.

é possível propor uma delimitação do que são conferências nacionais: constituem uma forma participativa de criação de uma agenda comum entre Estado e sociedade que ocorre a partir da convocação do governo federal. Elas possuem etapas preparatórias e geram um documento publicado e encaminhado pelo governo. Têm impacto, ainda que diferenciado, nas políticas públicas coordenadas pelo Executivo e nos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional. É necessário especificar melhor quem são os atores e quais são as possíveis consequências das conferências nacionais para entender os principais elementos desta delimitação.

3 PERFIL DOS PARTICIPANTES DE CONFERÊNCIAS NACIONAIS

Quando as conferências foram analisadas, sob a perspectiva de quem são seus participantes, foram encontradas informações muito relevantes nos dados do questionário aplicado em amostra da população brasileira.³ Participam das conferências nacionais em torno de 6,5% da população adulta do país. O participante típico das conferências é uma participante, isto é, uma mulher, com quatro anos de escolaridade e uma renda que varia de 1 a 4 salários mínimos (SMs). Este também é o perfil majoritário em outras instâncias de participação no Brasil, em particular, no orçamento participativo (Baierle, 2000).

Observando-se comparativamente os dados das conferências nacionais, percebe-se que a participação ocorre em patamares próximos à média da população no que diz respeito à renda e à escolaridade. Mas cabe observar, como fazem os capítulos de Cunha e Almeida, que há também uma estratificação à medida que se passa dos níveis locais para o nível nacional. Na etapa local das conferências, 24,5% dos participantes possuem ensino fundamental completo ou incompleto, enquanto na etapa nacional esta porcentagem sobe ligeiramente para 31,6%. No entanto, quando se agregam os dados daqueles que possuem ensino superior e pós-graduação, percebe-se que este segmento passa de 37,2% dos participantes na etapa local para 57,9% na etapa nacional. Algo semelhante ocorre com a renda. A participação dos setores com renda entre 1 e 2 SMs e entre 4 e 6 SMs decresce nas etapas nacionais, ao passo que aumenta a participação dos setores com renda entre 2 e 4 SMs. Estes dados sugerem que estão mais presentes na etapa nacional das conferências setores ligeiramente acima da média de renda nacional, que é de 2 SMs.

Como revelam os dados dessa pesquisa, contidos nos capítulos de Almeida, Avritzer e Cunha, as conferências têm atraído segmentos significativos da sociedade em todas as suas etapas. Nas etapas locais, a participação destes segmentos tende a ser muito próxima da renda e da escolaridade média da população, ao passo que nas etapas nacionais percebe-se uma predominância de pessoas com renda e escolaridade mais altas. No entanto, para discutir o efeito democratizante das conferências, talvez o mais importante seja analisar seu impacto nas políticas do governo federal.

3. Os detalhes sobre a pesquisa se encontram no capítulo de Avritzer.

4 EFETIVIDADE DAS CONFERÊNCIAS NAS POLÍTICAS DO GOVERNO FEDERAL

Da observação do fenômeno emerge a questão sobre quão efetivas são as conferências nacionais. Entende-se aqui efetividade como uma relação entre as deliberações formuladas no interior de instâncias de participação e seu encaminhamento em diferentes esferas do governo, tal como mostrado em livro publicado pelo Ipea (Pires, 2011). Sabe-se que algumas importantes deliberações de conferências se tornaram políticas de governo. Mas também é perceptível que muitas não foram efetivadas. O desafio analítico, portanto, é entender a influência que as conferências têm sobre o governo.

Nesse sentido, pode-se pensar ao menos duas dimensões de efetividade. De um lado, pode-se investigar a influência das conferências sobre o Executivo, tal como Souza e Pires fazem em seu capítulo. Os autores, olhando para o conjunto de programas federais e suas interfaces com a sociedade, mostram um baixo uso das conferências, ainda que este dado possa ser relativizado, como faz o capítulo de Petinelli, que trata da influência das conferências na formulação de diretrizes para áreas específicas. De outro lado, cabe buscar o efeito das conferências sobre o Legislativo. Pogrebinski revela que o impacto das conferências pode estar ocorrendo fundamentalmente na capacidade de influenciar a agenda do Congresso Nacional. Ambas as dimensões de análise da efetividade parecem cruciais ao debate, mesmo que ainda seja necessário aprimorá-las metodologicamente.

No que diz respeito à opinião dos participantes sobre a efetividade das conferências, os resultados apresentados no capítulo de Avritzer são significativos. Uma pequena parcela dos respondentes (5,6%) do questionário aplicado afirmou que as deliberações das conferências nacionais são sempre implementadas pelo governo. Além desse dado sobre a percepção da não implementação, chama atenção na pesquisa a proporção de pessoas que afirmou que o governo realiza parcela pequena de deliberações. A porcentagem das pessoas que optaram por esta resposta é considerável (18,2%) e se aproxima da porcentagem de respondentes que afirmaram que o governo implementa um número médio de deliberações (19,6%). Assim, o que se pode afirmar é que existe, na percepção dos participantes de conferências, a impressão de que o encaminhamento das propostas aprovadas não constitui um processo quase automático, como foi o caso em outras experiências participativas, como o orçamento participativo. Esta constatação é condizente com os desafios da gestão de processos participativos, tendo em vista que diversas propostas aprovadas em conferências não podem ser encaminhadas imediatamente, seja por impedimentos legais ou orçamentários, seja por constrangimentos programáticos, ou mesmo por algumas ideias serem contraditórias entre si.

Outra maneira de tratar da efetividade é conhecer a percepção dos gestores de programas do governo federal sobre o uso das conferências. No capítulo de Souza e Pires,

há uma sistematização de informações gerenciais do Ministério do Planejamento sobre avaliação de programas federais. Analisou-se questionário em que se perguntava a gestores de diversos setores se o programa pelo qual ele era responsável possuía formas de promoção da participação social. Em caso de resposta positiva, foi perguntado qual tipo de interface socioestatal era utilizada. Entre as opções de resposta, estavam as conferências nacionais. O resultado sobre o uso de interfaces foi a seguinte: entre os 399 programas cujos gestores declaram possuir alguma interface socioestatal, 15% utilizaram as conferências como forma de relação com a sociedade. Quando se separam os programas por áreas de política, é possível notar a diferença de utilização das conferências nos diferentes setores do governo. Entre os programas da área de garantia de direitos, 41% utilizaram conferências como interface socioestatal. Na área de políticas sociais, 26% dos programas se valeram das conferências na relação com a sociedade. Estes dados revelam o uso das conferências pelos programas federais, sem que seja avaliada especificamente a incorporação das propostas de conferências na concepção e realização do programa.

Essa análise sobre o uso das conferências é ampliada no capítulo de Petinelli, que trata da efetividade de algumas conferências específicas. A autora utiliza um misto de técnicas quantitativas e qualitativas para analisar a efetividade dos resultados de conferências nacionais em três áreas: ciência e tecnologia; pesca; e política para as mulheres. Ela mostra que, no caso da ciência e tecnologia e da pesca, 40% das deliberações foram incorporadas de alguma forma na política dos ministérios. No caso das políticas para as mulheres, a incorporação foi de 39 das 54 propostas aprovadas na conferência – ou seja, 72% das deliberações foram consideradas de alguma maneira na elaboração do Plano Nacional de Política para as Mulheres.

Com outra perspectiva, mas também pensando a efetividade das conferências, o capítulo de Pogrebinschi demonstra uma convergência entre iniciativas de lei existentes no Congresso Nacional e proposições feitas nas conferências nacionais. O estudo constata que 4,3% dos projetos iniciados e 12,5% das propostas de emenda à Constituição, perfazendo um total de 4,55% das iniciativas dos legisladores, tiveram relação direta com diretrizes aprovadas nas conferências nacionais. Ainda que se possa relativizar estes dados – supondo-se superposições entre as agendas do Executivo e do Legislativo e as diretrizes das conferências, que podem expressar reivindicações históricas de determinados grupos sociais –, o dado indica que as conferências são potencialmente capazes de movimentar a agenda do Congresso Nacional.

Com os estudos apresentados no livro, ainda que não se possa afirmar que as conferências são plenamente efetivas, no sentido apontado tanto pelos atores sociais quanto pelos atores de governo, há evidências de que elas são parcialmente efetivas na sua capacidade de movimentar o Executivo e o Legislativo.

Elas parecem influenciar a formação das agendas em diferentes setores do governo, ao incluírem novas questões na pauta do sistema político. Este constitui um bom ponto de partida para a discussão sobre seu impacto na teoria democrática. No entanto, antes de realizar tal reflexão, cabe abordar a questão das diferenças na participação entre áreas do governo.

5 AS DIFERENÇAS DAS CONFERÊNCIAS ENTRE ÁREAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As conferências nacionais que ocorreram no Brasil depois da promulgação da Constituição de 1988 fizeram parte, em um primeiro momento, da estrutura gestora de algumas áreas de políticas públicas, tais como assistência social, direitos da criança e do adolescente e saúde. Nestas áreas, as conferências acontecem regularmente desde pelo menos o início dos anos 1990, com exceção da área da saúde, na qual elas ocorrem no atual formato pelo menos desde a 8ª Conferência, realizada em 1986 (Lima *et al.*, 2005). Em tais setores, estes processos são convocados por decreto presidencial e são realizados nos três níveis da Federação. Desde a expansão das conferências, vista a partir de 2003, a forma de organização destes processos participativos foi diversificada, sendo convocados por decreto, portaria ministerial ou interministerial e resolução de conselho, além de terem sido experimentadas etapas com diferentes bases territoriais e até não territoriais, como as conferências livres, setoriais e virtuais.⁴

Outro aspecto relevante para a análise das conferências diz respeito às diferenças dos resultados da participação nas distintas áreas de governo. Pode-se pensar esta questão a partir da própria trajetória da participação social no Brasil (Avritzer, 2009). Sabe-se que o início da participação institucionalizada remonta ao movimento de saúde nos anos 1980 e, também, ao movimento da reforma urbana, na mesma década. Posteriormente, ela se expande para a área de assistência social e para outras áreas de políticas sociais, entre as quais a segurança alimentar. Em todas estas áreas, as conferências nacionais estão fortemente instituídas. Ocorrem na saúde desde o período anterior à Constituição de 1988 e têm sido organizadas em outras áreas que possuem sistemas gestores, como assistência social e direitos da criança e do adolescente. No entanto, as conferências praticamente não tinham lugar em outras áreas de políticas sociais e urbanas até pelo menos 2002, quando o Estatuto da Cidade foi aprovado.

A ampliação das conferências, a partir de 2003, deu-se claramente na área de políticas sociais, com grandes mobilizações em setores como assistência social, cidades, saúde e segurança alimentar. Vale também reconhecer que o próprio âmbito das políticas sociais foi ampliado, incluindo questões concernentes às políticas para as mulheres, à igualdade racial e às minorias. Em todos estes casos,

4. Ver dados sobre o desenho institucional das conferências no capítulo de Souza *et al.*

houve aumento da participação social na elaboração de propostas de políticas públicas. Assim, pode-se apontar uma tendência da ampliação das políticas participativas: novas áreas no interior das políticas sociais. As especificidades de alguns dos processos são vistas nos capítulos de Avritzer, Faria e Lins, Petinelli e Ramos, que analisam a participação em diferentes áreas de políticas públicas.

Avritzer discute a relação entre novas e velhas áreas da participação nas políticas sociais. Partindo de dados de pesquisa levantados no nível local, ele supõe que a participação no nível federal se concentra naquelas áreas mais organizadas do ponto de vista histórico. Assim, assistência social, políticas urbanas e saúde seriam as áreas que poderiam trazer para o nível nacional a experiência local de mobilização. No entanto, os dados da pesquisa apontam em duas direções diferentes. As áreas nas quais as conferências apareceram com maior participação foram: assistência social, cultura, direitos humanos e políticas para as mulheres, que são novas arenas de participação, embora saúde e assistência social tenham sido as áreas nas quais os respondentes disseram participar mais intensamente. Isto revela que as conferências podem estar contribuindo com a expansão da participação para além de setores com tradição de maior envolvimento social, como é o caso de saúde e assistência social.

Os capítulos de Faria e Lins e de Ramos ajudam a entender dinâmicas específicas de algumas conferências, como políticas para as mulheres e saúde. Faria e Lins tratam da organização das conferências de saúde. As autoras mostram a existência de grupos de trabalho (GTs) bastante consolidados nos diferentes níveis, além de grande presença de usuários e ampla adesão dos municípios. Um aspecto que chama atenção é a natureza do debate deliberativo na etapa nacional, que, contrariando as recomendações da comissão organizadora, em sua plenária deliberou pela supressão dos GTs, diminuindo a possibilidade de alteração das propostas. Na análise, a área de saúde aparece como fortemente mobilizada e tendo a etapa estadual como a mais rica do ponto de vista deliberativo. Além disso, é fortemente institucionalizada, o que abre espaço para a divergência explícita entre representantes sociais e governamentais.

Cabe compará-la com a área de políticas para as mulheres. Nesse sentido, o capítulo de Ramos aponta que, de forma semelhante à de saúde, a conferência de políticas para as mulheres contou com grande mobilização municipal e estadual. Mesmo que esta área não tenha a mesma capilaridade das conferências de saúde, é possível notar uma forte presença municipal, considerando-se que é recente a institucionalização de políticas para as mulheres e a organização para a participação social. Na análise, percebe-se que a interação discursiva foi ampliada na etapa nacional da conferência de políticas para as mulheres, ao contrário do que ocorreu na conferência de saúde. Dessa forma, pode-se caracterizar a conferência

de políticas para as mulheres como fortemente participativa e com uma qualidade deliberativa ampliada em sua etapa nacional.

Tanto a caracterização realizada por Faria e Lins quanto a de Ramos reforçam as especificidades das diferentes áreas de políticas públicas na promoção da participação social. De um lado, a saúde é uma área de política na qual a participação social está fortemente institucionalizada, mas com uma pauta conflitiva entre governo e sociedade, como indicado na disputa em torno das fundações estatais de direito privado. De outro lado, a área de políticas para as mulheres, que também poderia ter uma pauta conflitiva, expressa, antes de tudo, a necessidade de governo e sociedade terem uma agenda comum, tendo em vista que a institucionalidade destas políticas ainda é fraca. Assim, pode-se dizer que as conferências nacionais, enquanto processos participativos, expressam em sua dinâmica a diversidade de mobilização e institucionalização das áreas de políticas públicas em que são realizadas.

O capítulo de Petinelli reforça essa ideia quando compara três tipos diferentes de conferências – ciência e tecnologia, pesca e políticas para as mulheres – para discutir o nível de efetividade de cada uma delas. A autora mostra uma efetividade maior das conferências de políticas para as mulheres, quando comparadas às conferências de ciência e tecnologia e de pesca. As especificidades das áreas e a mobilização social no tema parecem influenciar tanto a forma de realização dos processos participativos como os resultados em termos de impacto na gestão das políticas.

Diante dos resultados apresentados nos capítulos deste livro, é possível propor elementos para a análise das conferências em relação à sua influência no governo. De início, cabe investigar a área em que a conferência é realizada, pois diferentes são os usos e o potencial de influência destes processos nos distintos setores do governo. Também é necessário observar a institucionalização da área e o papel da sociedade neste processo de fortalecimento das políticas públicas, pois a institucionalidade de uma política pode indicar a forma como as propostas aprovadas em conferências serão incorporadas na agenda governamental. Na análise da efetividade das conferências, cabe buscar uma relação multifacetada entre a tradição de participação de uma área específica, a relação entre a sociedade e o governo, e a disposição do governo de introduzir a participação social na área.

6 RENOVAÇÃO DO DEBATE NA TEORIA DEMOCRÁTICA

A análise das conferências traz elementos que podem renovar o debate a respeito da democracia. É perceptível que as conferências têm um potencial democratizante no Brasil, expresso em alguns aspectos, a saber: ampliação da relação do governo com a sociedade, em especial na elaboração de agendas para as políticas públicas; estabelecimento de novas arenas para a discussão de questões de sujeitos políticos historicamente excluídos; e estímulo a ações coordenadas entre os

diferentes membros da Federação. Com isso, a análise das conferências também pode trazer questões à pauta da teoria democrática, em particular, no que tange à escala da participação, ao debate entre maiorias e minorias nas democracias e à relação entre participação e representação.

As conferências nacionais já se colocam como um dos maiores experimentos de participação em curso nos últimos anos. Nesse sentido, trazem de volta a questão da escala na teoria democrática (Faria, 2005). A teoria democrática clássica coloca restrições para a participação social baseadas na escala (Hamilton, Madison e Jay, 1963). A ideia que fez parte da discussão dos federalistas, retomada por autores como Robert Dahl (1980) e Carole Pateman (1992), supõe que é impossível organizar a participação social em territórios amplos e diversificados. A ideia é que a participação exige pequenos territórios e baixa complexidade. É evidente que as restrições que a teoria democrática clássica coloca para a escala são histórica e territorialmente datadas (Dahl, 1980). Elas estão relacionadas a uma discussão forte, especialmente nos Estados Unidos, em torno principalmente da democracia direta. No entanto, por mais que este debate seja datado, ele continuou atual em algumas concepções de democracia (Przeworski, 2010). As conferências nacionais colocam três questões capazes de renovar o debate sobre escala e participação.

A primeira delas é a falsa divisão entre os níveis local e nacional no desafio da efetivação da participação. Este aspecto foi pautado pela tradição norte-americana de participação local, que traz a exclusividade da representação no nível nacional, criando a falsa impressão de que este é o único modelo possível. No entanto, como o capítulo de Souza *et al.* apresenta, as conferências se caracterizam por um processo participativo escalonado desde o local ao nacional. A participação, neste caso, se dá em bases sequenciais que permitem alcançar deliberações parciais que então se movem para os níveis seguintes até a etapa nacional.

A segunda questão, que já havia aparecido nas reflexões a respeito do orçamento participativo, é a relação entre regras e escala. Parece bastante claro, no caso brasileiro, que um conjunto de regras pode ajudar a lidar com a questão territorial, assim como com a complexidade das políticas públicas (Santos, 1998). O mesmo tema aparece agora nas conferências nacionais. As regras para a participação e escolha de delegados parecem possibilitar o êxito de uma forma de participação bastante estendida no território.

Há uma terceira questão bastante interessante em relação à escala que aparece nos capítulos de Faria e Lins e de Ramos, que é em qual nível o processo deliberativo tem maior qualidade. As análises apontam para o nível estadual como a etapa na qual a qualidade da deliberação parece mais sofisticada. Tal constatação coloca interrogações interessantes para o debate democrático. Seguindo-se de perto a cartilha da teoria democrática, seria de se supor que a qualidade da democracia

é tanto superior quanto menor é a escala (Finley, 1980; Dahl, 1980). No entanto, não é difícil perceber que, no caso brasileiro, as cidades pequenas têm fortes controles do sistema político sobre a democracia e uma sociedade pouco organizada (Avritzer, 2003). No nível nacional, também existem constrangimentos a processos de participação, tal como aponta o capítulo de Faria e Lins. Tudo parece indicar que o nível estadual é o momento com menos impedimentos para os processos deliberativos, indicando um novo elemento para o debate sobre escala.

As conferências se relacionam de duas maneiras diferentes com o debate entre maiorias e minorias no processo democrático. De um lado, as conferências nacionais são uma forma ampla de participação, na qual é importante verificar a presença das minorias. Neste caso, tal como Teixeira, Souza e Lima (2012) mostraram, do ponto de vista das regras para a participação, um terço das conferências tem espaço reservado para minorias, com a previsão de cotas na composição das delegações estaduais para a etapa nacional. De outro lado, as conferências nacionais colocam em pauta questões diretamente relacionadas a sujeitos historicamente marginalizados do sistema político, como é o caso de indígenas, mulheres e negros. Pogrebinski, em seu capítulo, aborda esta questão.

Segundo a autora, as conferências são oportunidades para a participação direta de grupos sociais e culturais minoritários que alcançam a representação de seus interesses ao vê-los expressos em diretrizes para políticas públicas. Recentemente, foram realizadas vinte conferências em nove áreas temáticas ligadas às minorias. No que diz respeito aos resultados destas conferências, parece haver convergência entre as diretrizes de conferências e a produção legislativa. Assim, pode-se dizer que as conferências desempenham um papel dinamizador de legislações não discriminatórias ou que aceleram a produção da igualdade social, ainda que no caso das legislações de minorias esta questão possa estar, *a priori*, entre os objetivos governamentais.

Por fim, pode-se abordar o papel das conferências no estabelecimento de outra relação entre representação e participação. Esta questão tem estado no pano de fundo das investigações sobre participação social no Brasil desde os anos 1990 (Santos e Avritzer, 2002). O debate apontou novas formas de relação entre participação e representação, em vez da disputa pela maior adequação de uma ou outra. As conferências renovam esta agenda, na medida em que colocam de forma mais clara elementos que estavam ausentes das análises sobre experiências participativas em nível local. Questões como a escala ou o papel do Legislativo no processo de participação ampliam esta reflexão. As conferências apontam na direção da limitação daquelas concepções de democracia que supõem que a participação não pode ter nenhum papel relevante em situações nas quais existe complexidade administrativa envolvida, grande extensão territorial ou envolvimento de mais de um Poder –

no caso, o Executivo e o Legislativo (Przeworski, 2010). Assim, as conferências, em uma perspectiva de democracia participativa, podem ser uma forma político-institucional que aproxima os cidadãos das instituições democráticas.

Reconhecer os potenciais democratizantes e os elementos que emergem na pauta da teoria democrática anima a continuidade do debate. Este livro, abordando as conferências, propõe formas de entender a dinâmica da participação em nível nacional. Na elaboração, desafios analíticos surgiram diante das peculiaridades da forma de realização de tais processos, da presença de múltiplos sujeitos políticos e da diferenciação dos efeitos nas políticas públicas. Na leitura, outras questões hão de vir. O diálogo prossegue.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. *In*: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Eds.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.
- AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.
- _____. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- BAIERLE, S. **Quem é o público do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Cidade**, 2000.
- DAHL, R. **On democracy**. New Haven: Yale University Press, 1980.
- FARIA, C. F. **O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.
- FINLEY, M. I. **Democracy: ancient and modern**. New York: Cornell University Press, 1980.
- HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **The federalist**. New York: Anchor books, 1963.
- LIMA, N. T. *et al.* (Orgs.). **Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.
- PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

PRZEWORSKI, A. **Democracy and the limits of self-government**. New York: Cambridge University Press, 2010.

SANTOS, B. S. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics and society**, n. 4, p. 461-510, 1998.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação. **Argumentum**, Vitória, v. 4, p. 152-172, 2012.

Parte I

Caracterização e dinâmica das conferências nacionais

CONFERÊNCIAS TÍPICAS E ATÍPICAS: UM ESFORÇO DE CARACTERIZAÇÃO DO FENÔMENO POLÍTICO

Clóvis Henrique Leite de Souza
Isadora Araujo Cruxên
Paula Pompeu Fiuza Lima
Joana Luiza Oliveira Alencar
Uriella Coelho Ribeiro

1 INTRODUÇÃO

A ampliação da participação social no governo federal aponta para a utilização de diferentes instrumentos para a interação entre Estado e sociedade (Pires e Vaz, 2012). Neste contexto, as conferências aparecem como uma das alternativas constantes no repertório de agentes estatais para integrar a participação social no ciclo de gestão de políticas públicas, destacando-se pela interconexão entre etapas locais, estaduais e nacionais, o que amplia sua capilaridade. Embora tenham surgido na década de 1930, enquanto instrumentos para articulação federativa e aumento da racionalidade administrativa, somente a partir da década de 1980 as conferências começaram a ser utilizadas para ampliar a escala da participação em diferentes áreas de política – processo favorecido pelo contexto de redemocratização e pela mobilização popular. Nos últimos anos o uso das conferências se intensificou, tanto pelo envolvimento de mais órgãos públicos como pela diversificação de temas pautados. Do conjunto de conferências realizadas no país, 70% ocorreram entre 2003 e 2011.

Observa-se, no entanto, que ainda existe uma dificuldade em delimitar quais características definem as conferências enquanto fenômenos políticos. Esta dificuldade é perceptível quando a literatura que estuda tais fenômenos os delinea de maneira muito distinta. Alguns autores, inclusive, apontam critérios classificatórios que acabam por excluir determinados processos da análise, mesmo quando estes constam em documentos oficiais (Pogrebinschi e Santos, 2011; Teixeira, Souza e Lima, 2012). Reconhecendo a necessidade de delinear de maneira mais precisa o que são as conferências nacionais, este capítulo tem como objetivo caracterizar as conferências com base na análise do desenho institucional¹ destes

1. Aqui se entendeu desenho institucional como o conjunto de regras e procedimentos estabelecidos para a realização do processo participativo.

processos participativos. O foco está, portanto, na tentativa de identificar elementos que caracterizam as conferências nacionais e as distinguem de outros processos.

Para tal, foram usadas três estratégias: *i*) recuperar a gênese histórica desses processos, sobretudo sua criação durante o governo Vargas; *ii*) mapear as compreensões existentes na literatura que focaliza as conferências como objeto de estudo; e *iii*) mapear e analisar o desenho institucional das 82 conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011 a partir de análise documental, em particular os atos normativos e relatórios de atividades. Este esforço analítico integra o trabalho de pesquisa da equipe da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em que foram sistematizadas informações a respeito da forma de organização dos processos, das regras para a participação, das normas para a deliberação e dos resultados relativos à mobilização. Os dados reunidos a partir da pesquisa documental foram consolidados em um banco de dados² e tratados em um *software* de análise estatística.

O esforço de caracterização das conferências justifica-se pelo fato de que este é um espaço inserido em disputas sobre o modo mais adequado de se formular políticas públicas e que carrega em si expectativas democratizantes perceptíveis tanto no discurso político quanto na literatura acadêmica. Apontar os modos de funcionamento descritos pelos documentos e as suas recorrências no universo de processos é uma forma de conhecer como se estruturam as conferências.

As estratégias adotadas, sobretudo a revisão da literatura e a análise do conjunto de 82 processos realizados no período estudado, levaram este estudo a identificar alguns aspectos organizativos que não são apenas comuns, mas parecem caracterizadores de processos conferenciais. Percebeu-se, contudo, que alguns processos que têm sido chamados de conferências possuem características distintas daquelas mais comuns. Por exemplo, não promovem interlocução entre Estado e sociedade ou não possuem etapas preparatórias para formulação de propostas e escolha de representantes.

Com vistas a observar se a ausência dessas características repercutia sobre outros aspectos do desenho dessas conferências, estas conferências foram nomeadas atípicas e os dados coletados foram contrastados com os dados de conferências que apresentavam as características comuns, por isto chamadas típicas. A comparação entre os dois grupos reforça os traços identificados como caracterizadores de uma conferência. Deste modo, este capítulo propõe que as conferências podem ser entendidas como processos participativos de interlocução entre Estado e sociedade, convocados pelo Poder Executivo e desenvolvidos em etapas interconectadas a partir da escolha de representantes e da formulação de propostas para políticas públicas.

2. Dados disponíveis em: <www.ipea.gov.br/participacao>.

Este capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. Inicialmente, a seção 2 retoma o processo de criação das conferências para buscar, em sua gênese, elementos que possam caracterizá-las. Em seguida, a seção 3 percorre a literatura que estuda as conferências, apresentando as múltiplas lentes analíticas usadas para entendê-las enquanto fenômeno político e as expectativas normativas associadas a elas. A seção 4 busca apontar elementos caracterizadores das conferências a partir da revisão da literatura e da análise dos dados coletados. Por fim, a seção 5 apresenta dados de contraste entre as chamadas conferências típicas e atípicas, fortalecendo a ideia da necessidade de caracterização do fenômeno para melhor compreender seus limites e potencialidades para a ampliação da participação social na gestão pública.

2 A GÊNESE DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

Instituídas pela Lei nº 378, de 13 de Janeiro de 1937, as conferências foram parte da reorganização institucional promovida pelo então ministro Gustavo Capanema do, à época, Ministério da Educação e Saúde Pública (Hochman e Fonseca, 2000). Embora a literatura que trata do histórico das conferências não indique qual foi a fonte inspiradora para a realização destes processos (Krüger, 2005), é possível afirmar que surgiram como estratégia de articulação federativa (Horta, 2000). As duas primeiras conferências realizadas no Brasil – a Conferência Nacional de Educação, em 3 de novembro de 1941, e a Conferência Nacional de Saúde, em 10 de novembro de 1941 – tinham como objetivo não só ampliar o conhecimento do governo federal sobre as atividades vinculadas à saúde e à educação em todo o país, mas também articular estas iniciativas de modo a aumentar a capacidade de execução dos programas governamentais, estabelecendo parâmetros mais claros no que se refere às atribuições e às relações entre os entes federados (Horta, 2000; Hochman, 2005).

A exposição de motivos que acompanhava o anteprojeto de reformulação do ministério, encaminhado por Capanema a Getúlio Vargas em 1935, justificava a iniciativa de realizar conferências nas áreas de educação e saúde da seguinte maneira:

o programa de colaboração federal nos serviços relativos à saúde e à educação, em cada uma das circunscrições territoriais do país, poderia o Ministério formulá-lo, por meio de seus órgãos de direção, e com a assistência de seus conselhos técnicos. Tal programa, entretanto, assim unilateralmente elaborado, não poderia ter perfeita execução. Dificilmente produziria todos os resultados previstos. O programa de ação supletiva da União nos estados só poderá vantajosamente ser feito mediante entendimento, combinação e acerto entre os estados e a União. Para o encaminhamento de tais negociações é que se torna necessária a instituição de conferências anuais do governo federal com os governos estaduais (Capanema, 1935 *apud* Horta, 2000, p. 143).

Percebe-se que, na visão então do ministro, as conferências seriam realizadas pelo governo federal para efetuar as negociações com os governos estaduais, servindo como meio para a articulação federativa. Luiz Vergara, secretário da Presidência da República à época, expressou em um telegrama enviado a governadores e interventores que:

As conferências objetivam firmar os princípios de articulação entre administrações federal, estaduais e municipais, no tocante aos serviços de educação e saúde em todo o território nacional, a fim de se organizarem em bases racionalizadas, mediante a cooperação das citadas três ordens da administração (arquivo Capanema *apud* Hochman e Fonseca, 2000, p. 182).

É interessante notar que o aspecto da articulação federativa também aparece entre as motivações governamentais para a realização das conferências atualmente. Em um estudo feito por Souza e Pires (2012), a análise das justificativas dadas por gestores públicos para a utilização de conferências indica que, para além da mobilização social, há intenções ligadas à coordenação de políticas públicas nos três níveis da Federação. Mesmo que isto não esteja explícito nos objetivos formais das conferências recentes, esta motivação pode corroborar a manutenção de um desenho institucional envolvendo os três níveis da Federação, baseado em etapas sucessivas interconectadas, conforme se discutirá nas seções subsequentes.

Muito embora a criação de canais de diálogo e articulação com estados e municípios confira ao processo um aparente caráter de descentralização, o objetivo do governo federal à época de Vargas era justamente o contrário. A reorganização do ministério e a realização de conferências nacionais inseriam-se em uma estratégia de construção de um aparato governamental voltado para coordenação e organização das ações em todo o país, fortalecendo o controle e o poder do governo federal. Esta característica era reforçada pelo caráter eminentemente técnico-administrativo dos encontros, os quais contavam com um número reduzido de participantes³ – em geral técnicos e representantes governamentais vinculados aos entes da Federação. As conferências organizadas neste momento integravam, desta forma, o projeto de fortalecimento do poder central e de aumento da racionalidade administrativa que era caro ao governo Vargas (Hochman e Fonseca, 2000).

Ainda que as conferências realizadas até a década de 1980⁴ tenham mantido o caráter técnico-administrativo, suas regras de funcionamento apontam um modelo organizacional que pode ser reconhecido nas análises de desenho institucional dos processos mais recentes (Ipea, 2013). Existiam comissões organizadoras, regimentos, temas para o debate, formulação de propostas em plenárias; e os participantes eram delegados estaduais e municipais com direito a voto, pessoas convidadas e representantes do governo federal (Hochman e Fonseca, 2000; Horta, 2000).

3. Pelos registros encontrados, a 1ª Conferência de Saúde, por exemplo, teve setenta presentes.

4. Nesse caso, faz-se referência somente às conferências de saúde seguintes. A Conferência de Educação só veio a ser realizada novamente em 2010.

Ao contrário do que parte da literatura afirma,⁵ parece um equívoco dizer que as primeiras conferências ocorriam sem nenhuma participação da sociedade ou conexão com debates realizados entre organizações sociais. A 3ª Conferência de Saúde (CNS) se destaca, por exemplo, por ter promovido um debate mais amplo, incorporando temas discutidos no âmbito de organizações da área de saúde (Krüger, 2005). Quanto aos participantes, o Artigo 5º do Regimento Interno da 3ª CNS definia que seriam membros da conferência “os representantes oficiais dos serviços de saúde pública, federais, estaduais e municipais, entidades científicas e órgãos integrados nos programas do desenvolvimento econômico-social”. Nota-se que havia, portanto, a participação de pessoas não conectadas à estrutura governamental, muito embora o regimento definisse que estes eram convidados sem direito a voto. Nas conferências de saúde subsequentes, sobretudo a partir da 5ª CNS, os relatórios finais indicam que houve participação de membros de fundações, associações e entidades científicas ligadas à área de saúde. Também é possível perceber a ampliação do número de participantes nas conferências ao longo de suas edições. De acordo com os relatórios das conferências de saúde,⁶ participaram da 5ª CNS (1975) 217 delegados e setenta observadores; na 6ª CNS (1977) foram 405 delegados e 29 observadores; e na 7ª CNS (1980) estiveram presentes quatrocentos participantes.

É importante observar que as conferências de saúde – a maneira como foram organizadas, seus objetivos e o número de participantes – foram marcadas pela conjuntura política do momento em que foram organizadas. Desde a criação das conferências, em 1937, até o processo de reabertura política e redemocratização, na década de 1980, o que se viu foi a mudança progressiva de um modelo que servia aos propósitos da administração centralizada para, posteriormente, um modelo que se inseriu em uma lógica de descentralização e ampliação da participação social. A conferência, enquanto modo de articulação federativa, já representava uma inovação institucional pela forma de envolvimento de representantes governamentais e técnicos da saúde na discussão de diretrizes nacionais para o setor. Contudo, foi a partir de intensa mobilização popular e ampliação da participação de usuários, na 8ª Conferência de Saúde, que as conferências configuraram-se como novos arranjos institucionais participativos. Como Hochman e Fonseca (2000, p. 191) observam, percebe-se que, do ponto de vista histórico, “as conferências de saúde dos anos 1980 e 90 revigoraram, com seu caráter eminentemente participativo e democrático, uma invenção institucional e uma realização política de um governo autocrático”.

5. Ver Cortes (2002), Lacaz e Flório (2009) e Ferrarezi e Oliveira (2010).

6. Os relatórios das conferências de saúde estão disponíveis em <<http://www.conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios.htm>>. Acesso em: 4 de fevereiro de 2013.

Realizada em 1986, em meio à redemocratização do país, a 8ª Conferência de Saúde é tida como um importante marco para a história das conferências e para a ampliação da participação na gestão pública. Ela representou uma reconfiguração na postura do governo em relação ao uso das conferências, pois o caráter técnico-administrativo deu lugar a uma perspectiva mobilizatória-política. O debate técnico foi reposicionado quando a saúde passou a ser tratada enquanto direito do cidadão. A ampliação do envolvimento dos usuários dos serviços de saúde e o fortalecimento dos movimentos de profissionais da saúde tornou as conferências espaços de disputa política (Sayd, Vieira Junior e Velandia, 1998).

A 8ª Conferência de Saúde lançou as bases para a democratização da saúde, tendo sido fundamental na articulação pelo Sistema Único de Saúde (SUS). A relevância desta conferência extrapolou o setor de saúde, pois ela foi realizada em um contexto favorável e ganhou notoriedade pelo esforço de popularização do debate. Em contraste à participação restrita das primeiras conferências, esta contou com a participação de 4 mil delegados na etapa nacional. A mudança de caráter das conferências de saúde estimulou a realização das primeiras conferências em outras áreas⁷ a partir da década de 1990. Mesmo mantidos muitos aspectos do desenho institucional inicial, a mudança para o caráter mobilizatório-político impulsionou outras áreas de políticas públicas a também instituírem este tipo de arranjo institucional para a participação social na gestão pública. Desde então, múltiplas têm sido as maneiras pelas quais os órgãos incorporam as conferências em suas práticas de relação com a sociedade.

3 CONFERÊNCIAS ENQUANTO FENÔMENO POLÍTICO: DIFERENTES VISÕES

A multiplicação de processos participativos promovendo a interlocução entre Estado e sociedade a partir do fim da década de 1980 estimulou uma profusão de estudos sobre o tema. Estes estudos buscavam compreender não apenas o seu modo de funcionamento, mas também o seu papel no processo político-decisório e suas potenciais contribuições para o aprofundamento da democracia brasileira. No que se refere às conferências nacionais, o esforço de entendimento por parte da literatura caminha em dois sentidos principais: *i*) sua compreensão enquanto fenômeno político; e *ii*) a descrição de sua forma de funcionamento.

É importante ter em mente que esses sentidos não são mutuamente excluídos, mas se entrecruzam e se complementam de modo que aspectos do desenho institucional das conferências influem sobre a maneira como são interpretadas. A distinção aqui serve apenas para delimitar as diferentes leituras. Nesta seção, faz-se

7. Além de conferências em áreas específicas da saúde, destacam-se as primeiras conferências de Assistência Social (1995), Ciência, Tecnologia e Inovação (1985), Direitos da Criança e do Adolescente (1995), Direitos Humanos (1996) e Segurança Alimentar e Nutricional (1994).

um apanhado das interpretações que voltam seu olhar para as conferências enquanto fenômeno político, observando as formas de interação que ocorrem nas conferências, bem como os efeitos desejados. A seção seguinte trata de caracterizações que se voltam para os aspectos organizacionais e operacionais das conferências, contrastando-as com as observações deste estudo e caminhando no sentido de um entendimento mais claro das principais características das conferências.

Quando se observa na literatura como são compreendidas as conferências enquanto fenômeno político, percebe-se que existe ampla diversidade de termos que podem revelar distintas visões. Fala-se, por exemplo, em espaço público ampliado (Silva, 2009) e espaço público institucionalizado (Guizard *et al.*, 2004; Müller Neto *et al.*, 2006; Ferrarezi e Oliveira, 2010; Krüger *et al.*, 2011; Oliveira, 2011; Müller Neto e Artmann, 2012). O uso da noção de espaço público é influenciado, possivelmente, pelas visões a respeito da emergência de experiências da sociedade civil no período de redemocratização do país. Nesta perspectiva, a construção de espaços públicos se dava tanto com a ampliação do debate no interior da sociedade civil como na democratização da gestão estatal (Dagnino, 2002). Desta forma, as conferências como espaços públicos institucionalizados estariam imersas no processo de ampliação da participação social na gestão pública.

Outra maneira de entender as conferências é pensá-las como canais de participação (Cortes, 2002; 2009; Galindo e Moraes, 2004), o que pode sinalizar o reconhecimento destas como um dos diferentes meios de participação legitimados em um sistema político. Um canal de participação se estabelece nos limites e nas regras definidos e configura-se como uma via para a expressão de interesses e disputas entre os sujeitos políticos (Avelar, 2007). A conferência seria, pois, uma das formas do exercício da participação política em um sistema político. Assim, perceber as conferências enquanto canais de participação implica admitir que elas estão inseridas em um contexto político mais amplo e que são uma das alternativas para a expressão de interesses dos grupos envolvidos.

A visão de que as conferências estão imersas em um arranjo institucional também está presente na compreensão deste fenômeno político como uma instituição participativa (Escorel e Bloch, 2005; Avritzer, 2012a; 2012b). Entender as instituições participativas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (Avritzer, 2008, p. 45) implica assumir que ocorre um envolvimento institucionalizado da sociedade no processo de formulação de políticas públicas. A institucionalização refere-se à regulamentação, ou seja, à normatização das práticas de participação na gestão pública. Portanto, entender as conferências como instituições participativas significa reconhecer que elas são formas de participação social dotadas de regulamentação – por meio de leis, decretos, portarias ou resoluções.

Em contrapartida, o entendimento das conferências como interfaces socio-estatais (Galindo e Moraes, 2004; Souza e Pires, 2012) não questiona seu caráter institucional, mas a separação rígida entre Estado e sociedade que acaba sendo majoritária na literatura ao estudar as relações entre estes. Ao questionar o enfoque na participação voltada ao ator coletivo e as análises centradas na perspectiva da sociedade civil, a noção de interface está no contexto do reconhecimento da diversificação das formas de interação entre Estado e sociedade (Hevia e Vera, 2010) e parece aderir à constatação da fluidez das fronteiras entre os dois (Abers e Bülow, 2011). Por isso, considerar as conferências como interfaces socioestatais significa percebê-las como espaços de interação – de intercâmbio ou conflito – entre atores estatais e sociais, sejam eles individuais ou coletivos.

Uma leitura que tem ganhado força recentemente é a de que as conferências nacionais seriam espaços alternativos de representação (Pinto, 2009) ou mesmo instituições representativas (Cortes, 2002; Oliveira, 2009; Brittos, Rocha e Nazário, 2010; Pogrebinschi, 2012; Pogrebinschi e Santos, 2010b; 2011; Pogrebinschi e Samuels, 2012; Almeida, 2012). Esta leitura enfatiza as dinâmicas de representação subjacentes a processos participativos como as conferências, observando que à medida que a participação se move do nível local para o nível nacional, a eleição de delegados gera dinâmicas representativas não apenas entre a sociedade, mas também entre os membros do governo. Como no nível local a participação é aberta a todos que quiserem participar, gera-se a possibilidade de que as demandas e os interesses representados nas etapas futuras sejam mais diversos e inclusivos. Deste modo, enquanto instituições que combinam participação e representação, as conferências estariam além da experiência formal de representação associada às eleições, assim como se diferenciariam de processos de mobilização informais entre organizações sociais.

Outra abordagem presente na literatura alinha-se à teoria democrática deliberativa e entende as conferências nacionais como espaços integrados de participação, deliberação e representação (Pinto, 2006; Petinelli, 2010; Petinelli, Lins e Faria, 2011; Almeida, 2012; Cunha, 2012; Faria, 2012; Faria *et al.*, 2012; Faria, Silva e Loureiro, 2012; Ramos, Faria e Jerez, 2012). Embora haja divergências quanto à definição do conceito de deliberação, os teóricos deliberativos, em geral, entendem a deliberação como momento de interação pública baseada no diálogo ou em discussões a respeito de uma questão social. Neste sentido, buscam observar como as escolhas públicas são influenciadas pela qualidade da discussão e da interação que ocorrem em determinadas esferas (Faria, 2010). No que se refere à análise das conferências nacionais, soma-se à noção de deliberação as de participação e representação, de modo a tentar lidar com a complexidade dos processos que caracterizam este fenômeno. Desta forma, as conferências constituiriam um processo de diálogo e manifestação de opiniões para definição de uma agenda pública, marcado pela mobilização social e participação plural, e viabilizado por mecanismos de representação.

Mais recentemente, em uma tentativa de lidar com os desafios operacionais da deliberação democrática, esta visão caminha para a concepção de que as conferências seriam não apenas um espaço, mas um sistema integrado de participação, deliberação e representação. Este olhar sistêmico implicaria

compreender, portanto, como os atores sociais participam, discutem e deliberam no interior de um contexto específico, caracterizado por múltiplas esferas, com diferentes padrões de ação, mas cujo objetivo final é a produção de uma agenda pública que sensibilize o poder público acerca de suas necessidades reais e simbólicas (Faria, 2012, p. 5).

Cabe ressaltar que o olhar para as conferências a partir do aparato conceitual da teoria deliberativa enfatiza o processo dialógico-argumentativo que ocorre nestes espaços, isto é, as interações discursivas entre os sujeitos. Neste caso, o uso do termo deliberativo refere-se ao processo de discussão de ideias e pontos de vista entre os participantes, e não a um possível caráter decisório das conferências. Esta distinção é importante, porque vários autores, ao expressarem seus entendimentos sobre o que são conferências nacionais, usam o termo deliberativo para fazer considerações a respeito de sua finalidade. Para alguns, as conferências têm caráter deliberativo ou decisório, no sentido de que seus resultados devem ser incorporados à agenda governamental (Escorel e Bloch, 2005; Ferrarezi e Oliveira, 2010; Oliveira, 2011; Avritzer, 2012b). Oliveira (2011, p. 4) ilustra esta percepção afirmando que: “as conferências nacionais são espaços institucionalizados de participação social nos quais sociedade civil e Estado mobilizam-se, dialogam e deliberam sobre determinada política pública, produzindo resultados a serem incorporados nas agendas e ações governamentais”. Em contrapartida, diversos autores compreendem que as conferências não têm caráter deliberativo vinculante. Muito embora possam resultar em propostas ou diretrizes para as políticas governamentais, isto não implica que estas serão necessariamente acatadas pelo governo (Maricato e Santos Junior, 2006; Souza, 2008; Pinto, 2009; Silva, 2009; Silva, 2010; Brittos, Rocha e Nazário, 2010; Polis e INESC, 2011; Zimmermann, 2011; Almeida, 2012). A visão de Pinto (2009, p. 3) sintetiza esta compreensão:

os delegados que atendem às conferências discutem em grupos as políticas institucionais, votam por demandas e constroem o relatório final. O limite desta participação está no caráter consultivo destas decisões que apesar de serem solicitadas pelo governo, não tem, legalmente, qualquer responsabilidade com elas.

Além das diferentes maneiras de analisar o fenômeno das conferências, foi possível observar um conjunto de compreensões que traziam expectativas normativas quanto a seus efeitos. Muito embora os construtos teórico-analíticos apresentados anteriormente também tragam em si algum tipo de expectativa normativa, as visões expostas a seguir concentram-se apenas nos efeitos desejados das conferências enquanto processos participativos, sem explicitar alguma forma de analisá-los ou entendê-los.

As conferências seriam, por exemplo, um meio para o cumprimento do requisito da participação e da descentralização administrativa impulsionada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e regulamentada em diferentes áreas de política, com destaque para a saúde (Krüger, 2007; Souza e Krüger, 2010). Neste sentido, caberia também pensar as conferências como oportunidades de planejamento coletivo de políticas (Luppi, [s.d.]) capazes de reorientar práticas e prioridades (Krüger, 2005), bem como de influenciar o processo legislativo (Pogrebinschi e Santos, 2010a; 2010b). Em decorrência das conferências, o diálogo entre a sociedade civil e a administração pública se ampliaria e seria dinamizado (Cardoso, 2010; Krüger *et al.*, 2011), estimulando, inclusive, a alteração nos padrões de relação entre Estado e sociedade (Klein, 2012). Também haveria uma possibilidade para a mediação de interesses (Cortes, 2002), tendo em vista que as conferências promoveriam a articulação de forças sociais (Cortes, 2001; 2002) e a escuta de diferentes setores da sociedade (Ferreira e Moura, 2006). Seja pela conexão com processos de formulação de política, seja pelo próprio potencial mobilizatório (Cunha, 2012), as conferências seriam ainda uma oportunidade de exercício do poder político (Krüger *et al.*, 2011). Além disso, as conferências despontariam como processos político-pedagógicos capazes de gerar ganhos de aprendizagem, sejam informacionais (Krüger *et al.*, 2011), sejam de articulação social e política (Ferrarezi e Oliveira, 2010; FBES, 2010).

Diante de tais expectativas normativas, cabe perguntar quais são as finalidades das conferências. De maneira geral, pode-se dizer que a literatura concorda com um fim propositivo, ou seja, que as conferências teriam por finalidade a formulação de propostas para políticas públicas.⁸ O trabalho de Souza (2012) é esclarecedor ao constatar que as conferências podem ser convocadas para a formulação de propostas de políticas públicas, mas também podem ter como objetivos a avaliação de ações e realidades, o fortalecimento da participação e a afirmação de ideias e compromissos.

4 ELEMENTOS CARACTERIZADORES DAS CONFERÊNCIAS

À parte as expectativas normativas e as diferentes lentes analíticas usadas para entender as conferências como fenômeno político – no caso, as noções de espaços públicos, canais de participação, instituições participativas, interfaces socioestatais, espaços alternativos de representação e sistemas deliberativos –, é importante observar a maneira como a literatura delimita a forma de funcionamento deste

8. Ver Gadelha e Martins (1988), Guizardi *et al.* (2004), Krüger (2005), Ferreira e Moura (2006), Maricato e Santos Junior (2006), Sales (2007), Souza (2008; 2012), Oliveira (2009), Fuziwara (2010), Silva (2010), Fernandes (2011), Petinelli (2011), Pogrebinschi e Santos (2011), Polis e INESC (2011), Almeida (2012), Faria, Silva e Loureiro (2012), Pogrebinschi (2012) e Teixeira, Souza e Lima (2012).

tipo de processo participativo.⁹ Embora haja consenso de que as conferências são processos que envolvem o Estado e a sociedade na formulação de propostas de políticas públicas, existem certas características que são mencionadas de maneira dispersa e não consensual. Nesta seção, faz-se um apanhado das características apontadas na literatura, contrastando-as com dados recolhidos a partir da análise do desenho institucional das 82 conferências realizadas entre 2003 e 2011, contribuindo para identificar as principais características destes processos.

Com relação à regulamentação das conferências, entende-se que estas são responsabilidade do poder administrativo (Müller Neto e Artmann, 2012). Neste sentido, vários autores ressaltam a necessidade de convocação pelo Poder Executivo (Souza, 2008; Pogrebinski e Santos, 2010b; 2011; Polis e INESC, 2011; Fernandes, 2011; Almeida, 2012; Avritzer, 2012b; Teixeira, Souza e Lima, 2012), sendo que para alguns o meio de convocação é o decreto presidencial (Petinelli *et al.*, 2011; Avritzer, 2012b).

De fato, quando se observa o conjunto das 82 conferências, nota-se que apenas duas não foram convocadas pelo Poder Executivo, a saber: a 8ª Conferência de Direitos Humanos e a 10ª Conferência de Direitos Humanos, convocadas pelo Poder Legislativo. Tendo em vista que as conferências integram o ciclo de gestão de políticas públicas nacionais, faz sentido que estas sejam de responsabilidade do Poder Executivo Federal.

Com relação ao tipo de ato convocatório, nem todas as conferências são convocadas por decreto presidencial. Das conferências realizadas entre 2003 e 2011, 44% foram convocadas desta forma. Entre as demais, a convocação foi feita por portaria ministerial (24%) ou interministerial (8%) e por resolução do conselho da área (10%). Embora o ato convocatório seja, em geral, o documento que define o período de realização, o tema central e o órgão responsável, algumas conferências (15%) não contaram com este tipo de ato normativo.

As conferências são também vistas como um fórum eventual (Cortes, 2009), sendo realizado com periodicidade regular (Krüger, 2005; Souza, 2012; Teixeira, Souza e Lima, 2012) e por um período determinado (Souza e Pires, 2012; Teixeira, Souza e Lima, 2012). São organizadas tematicamente (Pogrebinski e Santos, 2010b; 2011; Petinelli, 2011), adquirindo muitas vezes um caráter setorial (Silva, 2010) e contando com a colaboração da sociedade na própria organização (Pogrebinski e Samuels, 2012).

9. Cabe ressaltar que muitas vezes a literatura se ocupa de casos específicos, portanto, a caracterização do fenômeno conferência necessita tomar por base as análises realizadas e identificar aspectos comuns. O olhar para o conjunto das conferências de um determinado período, não apenas para os processos realizados em um setor de política pública, pode contribuir para este entendimento ampliado.

A análise dos documentos que regeram os 82 processos estudados mostra que ao ato convocatório segue-se, em geral, a constituição de comissão organizadora nacional, integrada por representantes de outros órgãos federais e de organizações da sociedade civil indicados pelo dirigente do ministério realizador da conferência. Este colegiado é o espaço decisório para a realização do processo, sendo formulados em seu âmbito os atos normativos e orientadores da conferência, corroborando a ideia da colaboração da sociedade na organização. Os atos normativos elaborados pela comissão organizadora, em particular o regimento interno, indicam a forma de realização da conferência com a especificação de etapas e critérios para a participação. É o regimento que orienta os executivos municipais e estaduais a convocarem as respectivas conferências e constituírem suas comissões organizadoras.

É comum na literatura a compreensão de que as conferências são realizadas em etapas interconectadas, que podem envolver diferentes níveis da Federação. Alguns autores, no entanto, enfatizam este aspecto, entendendo que a organização em três níveis de governo é parte constitutiva e necessária ao processo (Ferreira e Moura, 2006; Petinelli, 2011; Avritzer, 2012a; 2012b; Ramos, Faria e Jerez, 2012). Todavia, esta estrutura escalonada¹⁰ não é observada para todos os processos denominados conferências. Entre as 82 conferências analisadas, 85% realizaram etapas estaduais e 72% contaram com etapas municipais. As etapas intermunicipais, possivelmente por utilizarem como base de mobilização uma unidade territorial que não é a mais comum e por exigirem esforços de coordenação intergovenamental, ocorreram com menor frequência (54%).¹¹

Em paralelo à estrutura escalonada, a eleição de representantes também é vista como elemento importante do processo conferencial, sendo inclusive considerada um dos meios para conexão entre as etapas. A noção básica é de que as etapas ascendem do nível local ao nível nacional – alguns autores sugerem, inclusive, que as conferências se iniciam em nível inframunicipal (Krüger *et al.*, 2011). Se em nível local o caráter aberto é evidente (FBES, 2010; Pogrebinschi, 2012), a participação começaria a se transformar em representação a partir do nível estadual (Pogrebinschi e Samuels, 2012), pois é nele que a atuação com direito a voto é restrita aos representantes escolhidos em etapas municipais (Faria, 2012). Embora o caráter eletivo seja consenso entre os autores, alguns processos chamados de conferências não tiveram eleição de representantes, como foi o caso das cinco edições da Conferência de Arranjos Produtivos Locais realizadas no período indicado.

10. Entende-se por estrutura escalonada a realização das conferências em uma sequência de etapas conectadas entre si, em geral, etapas municipais, estaduais e nacionais.

11. A proporção de conferências com etapas intermunicipais é a única que se refere a um conjunto de 81 conferências e não 82, devido à ausência de informação para uma conferência.

Há na literatura o reconhecimento que os desenhos institucionais das conferências variam (Ramos, Faria e Jerez, 2012). Por exemplo, quando se mencionam aspectos a respeito da forma como se estruturam as atividades, há visões que acreditam que as conferências funcionam em assembleias (Luppi, [s.d.]) e estudos que mapeiam diferentes padrões de ação e formas de deliberação a depender da etapa da conferência (Faria, 2012). Além disso, no que tange ao pós-conferência, algumas leituras entendem que as deliberações das conferências tornam-se decretos presidenciais (Avritzer, 2012b). No entanto, o que se observou foi que após a etapa nacional seguiu-se à publicação do relatório final em boa parte das conferências.

Em suma, a literatura reconhece que as conferências são convocadas com objetivos e períodos definidos, podendo ser caracterizadas pela organização em etapas interconectadas. Uma etapa formula propostas e escolhe representantes que seguem às etapas seguintes.¹² Ao final do processo é realizada a etapa nacional, momento em que as propostas são aprovadas e encaminhadas ao órgão responsável pela conferência, sem que isto implique, necessariamente, regulamentação por decreto ou outro instrumento normativo. Posteriormente, os conselhos podem se envolver em algum tipo de monitoramento das propostas formuladas durante o processo. A figura 1 resume uma visão geral a respeito das fases do processo conferencial.

FIGURA 1
Fases do processo conferencial



Elaboração dos autores.

Tomando por base a revisão da literatura e a análise dos dados coletados para as conferências realizadas entre 2003 e 2011, é possível identificar algumas características comuns às conferências. Em primeiro lugar, as conferências aparecem como processos de promoção do diálogo entre governo e sociedade. Sem a participação de representantes de um ou de outro grupo o papel de ampliar a participação social no processo de discussão e elaboração de políticas públicas

12. É importante ressaltar que nem todas as etapas são necessariamente eletivas. De modo a aumentar as possibilidades de participação, algumas conferências têm adotado etapas não territoriais como etapas livres e virtuais, as quais muitas vezes servem apenas à elaboração de propostas para as etapas seguintes e não envolvem eleição de representantes.

fica prejudicado. Considerando a potencial inserção das propostas no ciclo de gestão de políticas públicas, espera-se que as conferências sejam convocadas pelo Executivo, cuja competência se adequa à expectativa do papel propositivo destes processos. Outra característica comum, que enfatiza inclusive seu papel histórico de articulação nacional, é a ocorrência de etapas preparatórias. A existência de etapas interconectadas reforça o caráter processual das conferências e seu potencial mobilizatório. Além disso, cabe mencionar como aspecto usual a maneira de interconexão que passa pelo encaminhamento de propostas e pela seleção de representantes – tanto do governo como da sociedade – para as etapas seguintes. Assim, a escolha de representantes e a formulação de propostas podem ser vistos recorrentes na realização das conferências.

Existem, no entanto, casos que destoam dessas práticas gerais de realização de conferências. Constam na lista oficial do governo¹³ alguns processos que não foram convocados por um órgão do Executivo ou por um conselho gestor, que não realizaram etapas preparatórias ou que não contaram com processos seletivos para escolha de representantes governamentais e não governamentais para a etapa nacional. Entre as 82 conferências realizadas no período estudado, identificou-se treze que não se adequam a uma ou mais destas características, são elas:

- 1) 8ª e 10ª Conferências de Direitos Humanos,¹⁴ pois foram responsabilidade da Câmara dos Deputados.
- 2) 1ª Conferência de Recursos Humanos da Administração Pública Federal, pois não foram realizadas etapas preparatórias.
- 3) 1ª Conferência de Aprendizagem Profissional,¹⁵ pois não foram realizadas etapas preparatórias.
- 4) 1ª a 3ª Conferências Infanto-Juvenis pelo Meio Ambiente,¹⁶ pois não contaram com vagas para representantes do governo na etapa nacional.
- 5) 1ª a 5ª Conferências de Arranjos Produtivos Locais,¹⁷ pois não realizaram processo seletivo para escolha de representantes na etapa nacional.

13. Lista de conferências divulgada na página da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR). Disponível em <http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conferencias>. Acesso em: 5 de fevereiro de 2013.

14. Essas conferências foram organizadas pela Comissão dos Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. Não foi possível acessar documentos que revelassem informações sobre etapas preparatórias.

15. Ocorreram reuniões anteriores à conferência, no âmbito de fóruns locais e estaduais que já vinham discutindo o tema, mas elas não foram vinculadas e nem escolheram representantes à etapa nacional. E mesmo em nível nacional não houve momento de deliberação coletiva, assemelhando-se a um seminário.

16. Foram processos voltados ao público infanto-juvenil e com caráter educativo, não contando com representantes governamentais nas diferentes etapas.

17. Embora tenham sido realizadas etapas preparatórias, estas conferências não previam momentos de escolha de representantes à etapa nacional.

- 6) 1ª Conferência de Educação Escolar Indígena,¹⁸ pois não contou com vagas para representantes do governo na etapa nacional.

O desenho não convencional dessas conferências levou os autores desta pesquisa a pensar se o fato de não apresentarem algumas das características comuns à maioria das conferências também não levaria estes processos a se distinguirem dos demais quanto a outros aspectos. Com esta ideia em mente, separou-se, para fins analíticos, as 82 conferências realizadas entre 2003 e 2011 em dois grupos. As conferências cuja a organização e o funcionamento eram consoantes com o desenho institucional habitual de uma conferência foram chamadas de típicas. As conferências que não apresentavam estas características – tal qual descritas neste capítulo – foram denominadas de atípicas. Esta separação não minimiza a relevância da realização de tais processos. Esta é apenas uma maneira de distinguir as conferências que possuem todas as características apontadas anteriormente das que não as possuem. A seção 5 apresenta os dados relativos à comparação entre os dois grupos de conferências, com a finalidade de observar se a ausência de certos traços repercute sobre outros aspectos da organização das conferências.

5 CONTRASTE ENTRE CARACTERÍSTICAS DE CONFERÊNCIAS TÍPICAS E ATÍPICAS

O objetivo desta seção é contrastar os dados coletados quanto ao desenho institucional e aos resultados de participação de conferências neste estudo denominadas típicas e atípicas, realizadas entre 2003 e 2011. A comparação é útil para ajudar a perceber se existe um modelo mais comum de desenho institucional entre as conferências.

Os dados nesta seção apresentados foram recolhidos a partir de extensa análise documental – entre atos convocatórios, regimentos internos, regulamentos e relatórios de atividades. Os documentos que não estavam disponíveis nos *sites* oficiais foram obtidos junto aos órgãos responsáveis pela organização das conferências, a partir de pedido oficial. Ainda assim, não foi possível ter acesso aos documentos de algumas conferências. Para solucionar parte das dificuldades em torno desta questão, a opção *sem informação* foi usada quando a documentação consultada estava incompleta ou quando não existia documento que versasse sobre o aspecto analisado.¹⁹ Na apresentação dos resultados da pesquisa, o número de casos válidos (N) estará sempre indicado. Se N for igual a 82, os dados se referem

18. Existiram etapas regionais e locais, desenvolvidas com as comunidades educativas nas escolas indígenas. No entanto, para a etapa nacional não foram previstas vagas para representantes do governo, mas apenas para indígenas e instituições educativas.

19. O preenchimento do banco foi dirigido por um guia que orientava como cada variável deveria ser preenchida e quando a opção *sem informação* deveria ser selecionada. Isto foi feito para que não se confundisse a opção *sem informação* com uma resposta negativa. A resposta negativa era o não dado à pergunta orientadora da variável em análise. Por exemplo, a questão existe objetivo de participação? poderia gerar as respostas: sim, existe; não, não existe; ou sem informação. A resposta *sem informação* foi usada quando não existiam documentos que trataram da definição dos objetivos da conferência. A resposta não, não existe foi usada quando a documentação completa não mencionava a existência deste objetivo específico.

a todas as conferências realizadas no período. Se N for igual a 69, as informações tratam apenas das conferências neste estudo consideradas típicas. Também haverá indicação quando o N for reduzido pela ausência de informações.

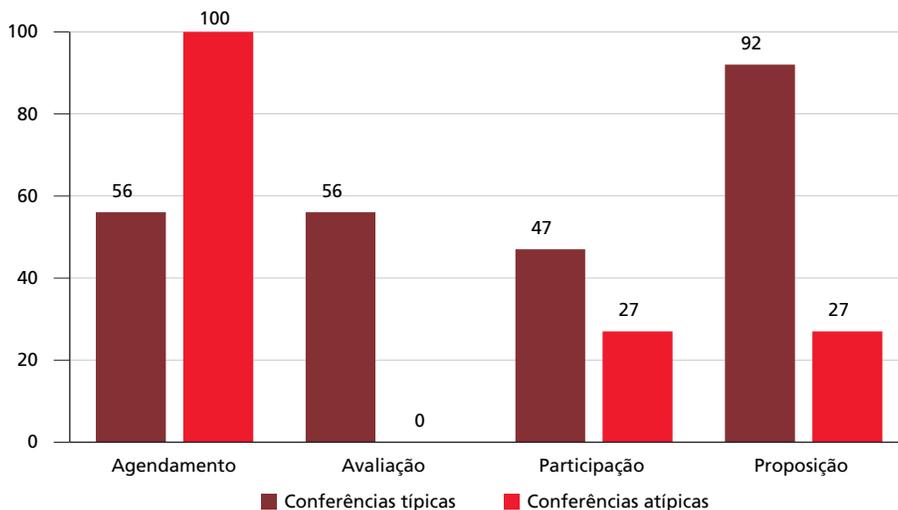
O primeiro aspecto a ser observado são os objetivos da realização das conferências, conforme expressos nos atos convocatórios e detalhados nos regimentos destes processos. A análise tomou por base a classificação dos objetivos de conferências proposta por Souza (2012), quais sejam: agendamento, avaliação, participação e proposição. Os objetivos de agendamento referem-se à difusão de ideias e à afirmação de compromissos. Os objetivos de avaliação, por sua vez, enfocam ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas, assim como de apreciação do encaminhamento de deliberações de conferências. Os objetivos de participação versam sobre a ampliação ou o fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas. Por fim, os objetivos de proposição referem-se à formulação de estratégias ou diretrizes políticas para garantia de direitos, articulação entre entes federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas.

Foi possível obter informações quanto aos objetivos de 77 das 82 conferências. Entre as 77, observa-se que os objetivos de proposição e de agendamento, presentes em 83% e 62% das conferências respectivamente, foram os mais frequentes. A avaliação foi um objetivo para 48% das conferências e participação para 44%. Muito embora estes dados por si só já corroborem a expectativa existente na literatura de que as conferências tenham como finalidade propor diretrizes para as políticas públicas, ao se contrastar os dados das conferências aqui consideradas típicas com os das atípicas, nota-se que o caráter propositivo foi ainda mais significativo nas primeiras.

Conforme ilustra o gráfico 1, a totalidade das conferências atípicas (100%) teve objetivos de agendamento, isto é, a intenção de difundir ideias e afirmar compromissos. Apenas 27% destas conferências tiveram como objetivo propor estratégias de ação ou diretrizes para políticas da área. Em contraste, a larga maioria das conferências típicas (92%) tinha objetivo de proposição. Também chama atenção o fato de que poucas conferências atípicas buscaram incentivar processos participativos (apenas 27%) e nenhuma se propôs a avaliar ações ou políticas em curso. Estas diferenças podem ser indicativas de que existem, de fato, características distintas entre estes processos.

GRÁFICO 1

Comparação entre os objetivos declarados de conferências típicas e atípicas
(Em %)



Fonte: Ipea (2013).

Obs.: 1. Típicas: N = 66.

2. Atípicas: N = 11.

Um segundo aspecto a ser considerado diz respeito à organização de etapas preparatórias interconectadas, as quais aconteceriam em pelo menos três níveis: municipal, estadual e nacional.²⁰ A realização destas etapas é traço comum na realização de conferências, na medida em que são os espaços de eleição dos representantes e formulação das propostas que servem de base para a discussão nas etapas subsequentes. Nesta pesquisa, além dos dados referentes a etapas municipais e estaduais, foram recolhidos dados sobre a existência de etapas intermunicipais. Estas etapas surgem como alternativas para pequenos municípios que podem se ver sobrecarregados com os custos de organização de uma etapa municipal. Além disto, podem ter a finalidade de reunir participantes de municípios muito próximos, que possuem demandas comuns relacionadas ao tema da conferência.

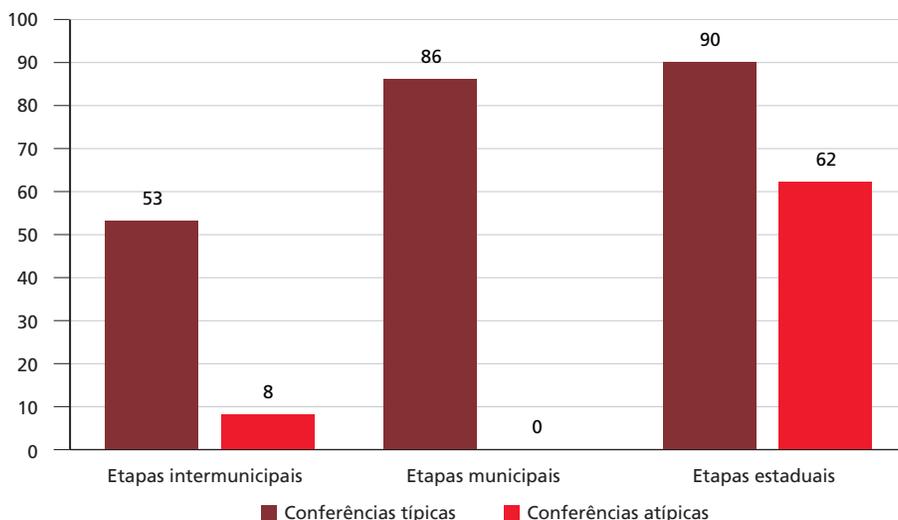
Se comparadas conferências aqui chamadas típicas e atípicas (gráfico 2), observa-se que a organização de etapas preparatórias parece central no desenho

20. Recentemente, outras formas de mobilização têm sido utilizadas de modo a ampliar o alcance das conferências e, por conseguinte, a participação nestas. Para além de uma organização baseada no território – como é o caso de etapas municipais, intermunicipais e estaduais –, algumas conferências têm adotado também etapas virtuais, realizadas por meio digital; etapas setoriais, vinculadas a setores específicos da área; e etapas livres, organizadas voluntariamente por participantes e pouco formais. Este desenho, no entanto, ainda tem sido pouco explorado. Entre as 82 conferências analisadas, a proporção das que diversificaram as possibilidades de participação não chegou a 10% para nenhuma das etapas não territoriais.

institucional das primeiras. As etapas estaduais e municipais estiveram presentes na maior parte das conferências típicas – 90% e 86% contaram com etapas estaduais e municipais, respectivamente. Em contrapartida, a proporção de conferências atípicas com etapas estaduais foi de 62%. Além disso, nenhuma das atípicas realizou etapas municipais e apenas 8% contaram com etapas intermunicipais. Estes dados sugerem que as conferências atípicas teriam uma intenção ou potencial de mobilização menor, o que se alinha a objetivos mais restritos ou a uma proposta diferente do modelo conferencial mais comum.

GRÁFICO 2

Etapas preparatórias em conferências típicas e atípicas (Em %)



Fonte: Ipea (2013).

Obs.: 1. Típicas: intermunicipais N = 68; municipais N = 69; estaduais N = 69.

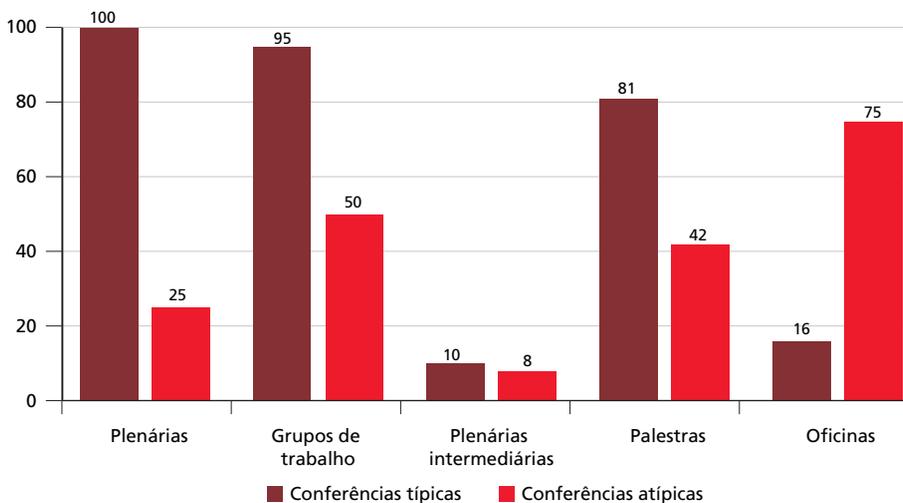
2. Atípicas: N = 13.

As conferências, em suas diferentes etapas, envolvem momentos de discussão, resolução de conflitos e tomada de decisão coletiva. Reconhecer os diferentes momentos ajudou os pesquisadores a entender a dinâmica das atividades, indicando elementos a respeito da abertura à troca de experiências e à formulação de propostas – muito presentes em processos participativos. Com o objetivo de observar quais momentos compõem as etapas nacionais de conferências, foram analisadas as atividades descritas nos documentos de cada conferência. Neste sentido,

foram identificados cinco momentos principais: palestras,²¹ oficinas,²² grupos de trabalho,²³ plenárias intermediárias²⁴ e plenárias.²⁵

Olhando os dados para o conjunto das conferências, observa-se que as plenárias e os grupos de trabalho, seguidos das palestras, foram os momentos mais comuns nas etapas nacionais: 88% das conferências tiveram plenárias e grupos de trabalho, enquanto 75% tiveram palestras. Apenas 25% contaram com oficinas e 9% com plenárias intermediárias. Ao se separar típicas e atípicas, no entanto, fica claro que as conferências que compartilham as características mais comuns também adotam opções metodológicas semelhantes. O gráfico 3 traz a comparação entre os momentos existentes em conferências típicas²⁶ e atípicas.

GRÁFICO 3
Momentos presentes nas etapas nacionais de conferências típicas e atípicas
 (Em %)



Fonte: Ipea (2013).

Obs.: 1. Típicas: plenárias N = 65; grupos de trabalho N = 64; plenária intermediária N = 62; palestras N = 63; oficinas N = 62.

2. Atípicas: para todos os momentos N = 12.

21. Momentos em que todos os participantes se reúnem para discussões conceituais nos diversos formatos: palestra, seminário, painel ou mesa redonda. Trazem subsídios para a discussão acerca do tema da conferência, bem como podem auxiliar na construção das propostas.

22. Momentos em que os participantes, divididos em temas de interesse, compartilham experiências. Destacam-se dos demais momentos por serem atividades com maior interação e troca entre os participantes.

23. Momentos em que os participantes, divididos em temas de interesse, compartilham experiências. Destacam-se dos demais momentos por serem atividades com maior interação e troca entre os participantes.

24. Momento situado entre os grupos de trabalho e a plenária geral, acontece quando grupos de um mesmo eixo temático se reúnem para discutir e alterar propostas que, em seguida, serão encaminhadas à plenária.

25. Momentos deliberativos finais em que todos os participantes se reúnem para aprovação do regulamento, das propostas recebidas dos grupos de trabalho e das moções.

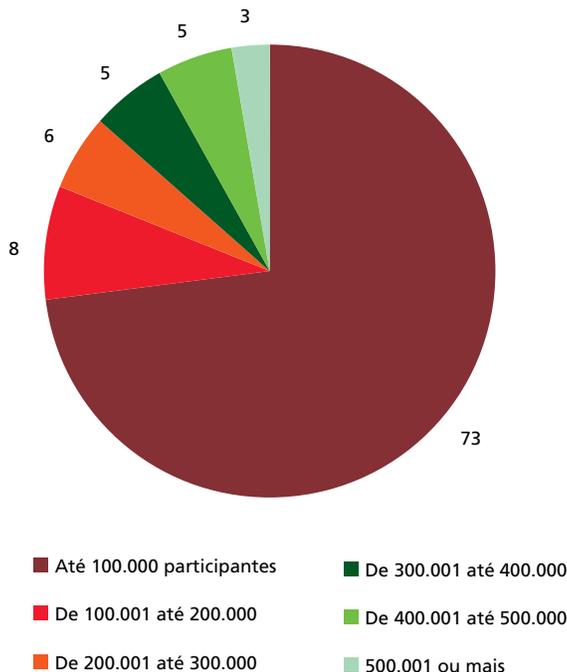
26. Entre as 69 conferências típicas, devido a diferenças de detalhamento entre os documentos obtidos para coleta de dados, não foi possível identificar a existência de todos os momentos para todas as conferências, de modo que o número de casos válidos (N) varia de acordo com o número de conferências em que havia informação sobre o momento.

Todas as conferências típicas tiveram plenárias e a quase totalidade (95%) delas também utilizou grupos de trabalho no processo de discussão de propostas e tomada de decisão. As palestras também ocorreram na maioria das conferências típicas (81%). As conferências atípicas, por seu turno, utilizaram plenárias em apenas 25% dos casos, sendo os momentos mais frequentes as oficinas (75%) e os grupos de trabalho (50%). Tendo em vista que as plenárias tendem a ser os principais momentos de decisão nas conferências, estas observações fortalecem a noção de que as conferências atípicas estariam menos voltadas para a proposição e mais para a discussão de ideias e o agendamento de temas, por isto o seu desenho diferenciado.

No que se refere à quantidade de pessoas que participaram de todo o processo da conferência, contabilizando o registro de participantes de todas as etapas, entre as 69 conferências típicas, 37 (53,6%) disponibilizaram estas informações nos documentos consultados. Considerando apenas estas conferências, participaram, em média, 117.128 pessoas em todas as etapas de uma conferência nacional. De acordo com as informações disponíveis, é possível notar que o número de participantes varia bastante entre as conferências típicas. O menor número observado foi 4.763 participantes e o maior foi 524.461.

GRÁFICO 4

Total de participantes de todas as etapas das conferências típicas
(Em %)



Fonte: Ipea (2013).
Obs.: N = 37

Para melhor visualizar como as conferências típicas se comportaram em relação ao número de envolvidos em seus processos participativos, o gráfico 4 apresenta intervalos para o número de participantes totais das conferências, organizados por 100 mil. De acordo com as informações observadas, 73% das conferências típicas envolveram até 100 mil participantes em todas as etapas.

As conferências consideradas atípicas, por sua vez, apresentaram os casos discrepantes, tanto para o menor quanto para os maiores valores encontrados.²⁷ Foram registrados os maiores números de participação na primeira, segunda e terceira edições das conferências Infanto-Juvenis pelo Meio Ambiente que registraram, respectivamente, 5.658.877, 3.801.055 e 3.700.000 participantes. Esta conferência registrou altos números de participantes devido a sua forma de organização, em que as etapas preparatórias foram realizadas em escolas. O menor número de participantes, por sua vez, foi registrado na 1ª Conferência de Aprendizagem Profissional, que contou com 510 participantes.²⁸

Os dados analisados neste estudo sugerem que alguns processos considerados como conferências não apenas não possuem certas características observadas para a maioria dos processos conferenciais, mas também se distinguem quanto a outros aspectos do desenho institucional, como em relação aos objetivos, à realização de etapas preparatórias, aos momentos na etapa nacional e ao número total de participantes. Este comportamento destoante reforça, na opinião dos autores deste capítulo, os traços identificados neste estudo como comuns para a caracterização de uma conferência. Deste modo, as conferências podem ser compreendidas como processos participativos marcados pela interação entre Estado e sociedade, convocados pelo Poder Executivo e desenvolvidos em etapas interconectadas. Por meio da estrutura escalonada, representantes governamentais e não governamentais são escolhidos para as etapas seguintes. Da mesma forma, os resultados do diálogo são encaminhados de uma etapa para a outra até a nacional.

6 CONCLUSÃO

As primeiras conferências realizadas no Brasil serviam ao objetivo político de ampliação da articulação federativa para melhoria da gestão de ações nos diferentes níveis da Federação. Neste contexto, tinham caráter eminentemente técnico-administrativo e contavam com participação limitada da sociedade, em geral representada por pesquisadores e membros de entidades científicas vinculadas à área de saúde. Apesar de a participação ser incipiente, a presença destes membros gerava a possibilidade de servirem como veículo de expressão das preocupações existentes em organizações da sociedade ligadas ao tema.

27. Das treze conferências consideradas atípicas, seis disponibilizaram informações sobre o número de participantes envolvidos em todas as etapas das conferências.

28. A primeira edição da Conferência de Recursos Humanos da Administração Pública Federal registrou 1.059 participantes e a primeira de Educação Escolar Indígena contabilizou 51.804 participantes em todas as etapas realizadas.

O envolvimento da sociedade aumentou com a redemocratização do país. No processo histórico, o que se observa é a mudança progressiva de um modelo que servia aos propósitos da administração centralizada para, posteriormente, um modelo que se insere em uma lógica de descentralização e ampliação da participação social. Neste contexto, a 8ª Conferência de Saúde foi um marco para a história das conferências, na medida em que representa uma reconfiguração na postura do governo em relação ao uso das conferências, em que o caráter técnico-administrativo deu lugar a uma perspectiva mobilizatória-política. Esta transição sinaliza que a conjuntura política afeta a organização das conferências.

Ainda que muitos dos aspectos do desenho institucional original das conferências tenham se mantido, a mudança para o caráter mobilizatório-político impulsionou outras áreas de políticas públicas a instituírem este tipo de arranjo institucional para a participação social na gestão pública. O incentivo à realização de processos participativos ampliou a realização de conferências, sobretudo a partir de 2003. Esta tendência gerou não só uma diversificação das formas de realização destes processos, mas também uma dificuldade de delimitar claramente o que os caracteriza.

A literatura e a análise dos documentos das conferências permitem dizer 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. No entanto, como se procurou mostrar neste capítulo, é possível identificar processos que não seguem o padrão organizacional observado para a maioria das conferências nacionais. Conforme indica a análise do desenho institucional das 82 conferências realizadas entre 2003 e 2011, algumas conferências não foram convocadas pelo Executivo, não realizaram etapas preparatórias e não previram escolha de representantes ou a presença de delegados governamentais. De modo a observar se a organização destoante impactava outros aspectos do desenho institucional destas conferências, separou-se as 82 conferências em dois grupos: típicas e atípicas. Treze conferências foram consideradas atípicas por não apresentarem as características comuns à maioria das conferências.

A peculiaridade desses processos ficou evidente quando se observou os objetivos, as etapas preparatórias e as etapas nacionais. Ao contrário das conferências típicas, poucas atípicas tiveram como objetivo a formulação de propostas, sendo sua principal finalidade a inserção de temas na agenda pública. Além disso, enquanto a larga maioria das conferências típicas realizou etapas preparatórias estaduais e municipais; nenhuma conferência atípica contou com etapas municipais – o que pode restringir uma participação mais ampla – e algumas também não realizaram etapas estaduais –, indicando que as etapas nacionais reuniram diretamente pessoas interessadas no tema, sem a dinâmica representativa presente nas conferências típicas. Por fim, quando se observou o formato metodológico dos eventos nacionais, verificou-se que todas as conferências

típicas tiveram plenárias e que a maioria também utilizou grupos de trabalho e palestras no processo de discussão de propostas e tomada de decisão. Em contraste, poucas conferências atípicas utilizaram plenárias, sendo as oficinas e os grupos de trabalho os momentos mais frequentes. Embora o baixo uso de plenárias entre as atípicas seja coerente com objetivos menos propositivos, a predominância de momentos informativos e de troca de experiências em conferências atípicas indica que estas conferências seriam menos voltadas para a construção coletiva de propostas e para a tomada de decisão do que as conferências típicas.

Em suma, reforçou-se neste capítulo a necessidade de delimitar com maior precisão o que caracteriza o fenômeno das conferências e argumentou-se que isto pode ser feito a partir da identificação de elementos comuns entre os diversos desenhos institucionais. A revisão da literatura e a análise de documentos de conferências levaram os pesquisadores a concluir que existem quatro elementos característicos principais destes processos participativos: a interlocução entre Estado e sociedade, a convocação por parte de um órgão do Poder Executivo, a realização de etapas preparatórias e a existência de mecanismos de escolha de representantes. Percebeu-se que algumas conferências que não atendiam a um ou mais destes critérios também possuíam desenhos institucionais distintos do padrão identificado para as demais. Acredita-se que debruçar-se sobre os aspectos organizacionais destes processos para entender seu funcionamento típico contribui para a interpretação da natureza deste fenômeno político, bem como para o estudo de suas potencialidades, permitindo assim uma compreensão mais ampla das formas de interação entre Estado e sociedade no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N.; BÜLOW, M. V. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 52-84, set./dez. 2011.

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

AVELAR, L. Participação política. *In*: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.) **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação UNESP, 2007.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

_____. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Brasília: Ipea, 2012a. (Texto para Discussão, n. 1739).

_____. **National conferences in Brazil: a new participatory political model.** 28 set. 2012b. Disponível em: <<http://goo.gl/s1HnW>>. Acesso em: 30 out. 2012.

BRITTOS, V. C.; ROCHA, B. L.; NAZÁRIO, P. M. Tomando posição: uma análise política da I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom). **RECIIS, R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 45-54, nov. 2010.

CARDOSO, G. R. **Atores sociais, recursos e interesses: o processo de construção da I Conferência Estadual de Segurança Pública de Santa Catarina.** 2010. Monografia (Graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

CORTES, S. M. V. Balanço de experiências de controle social, para além dos conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde Brasileiro: construindo a possibilidade da participação dos usuários. **Revista Humanas**, Porto Alegre, v. 24, n. 1-2, p. 115-129, 2001.

_____. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, n. 7, p. 18-49, jan./jun. 2002.

_____. Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade. *In*: FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C. (Orgs.) **Participação, democracia e saúde.** Rio de Janeiro: Cebes, 2009. p. 102-128.

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

DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ESCOREL, S.; BLOCH, R. A. As conferências nacionais de saúde na construção do SUS. *In*: LIMA, N. T. *et al.* (Orgs.) **Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. p. 83-118.

FARIA, C. F. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 73, p. 101-111, 2010.

_____. **Participação e deliberação nas conferências de políticas públicas no Brasil: uma análise comparada.** *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8. Gramado, 2012.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LOUREIRO, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7, p. 249-284, jan./abr. 2012.

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

FBES – FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Um olhar do Fórum Brasileiro de Economia Solidária sobre a II Conferência Nacional de Economia Solidária. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**, Ipea/MTE, Brasília, Ano 15, n. 44, Ago. 2010.

FERNANDES, G. F. **A III Conferência Nacional de Saúde Bucal e as políticas públicas de saúde**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

FERRAREZI, E.; OLIVEIRA, M. S. C. **Conferências nacionais de saúde e processos participativos na administração pública federal brasileira**. Casoteca de Gestão Pública. Brasília: Enap, 2010.

FERREIRA, M. A. F.; MOURA, A. A. G. **Evolução da política de recursos humanos a partir da análise das conferências nacionais de saúde**. 2006. Monografia (Especialização) – Fiocruz, Recife, 2006.

FUZIWARA, A. S. Conferência de direitos ou plano decenal? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 101, p. 177-183, jan./mar. 2010.

GADELHA, P.; MARTINS, R. A Política Nacional de Saúde e a VII CNS. **Saúde em Debate**, Londrina, n. 20, p. 79-83, abr. 1988.

GALINDO, A. G.; MORAES, R. S. C. Análise dos resultados obtidos no I Ciclo de Conferências do Esporte no Estado do Amapá: subsídios iniciais visando a elaboração de políticas públicas para o esporte e o lazer. **Revista Cinergis**, Santa Cruz do Sul, v. 5, n. 2, p. 9-28, jul./dez. 2004.

GUIZARDI, F. L. *et al.* Participação da comunidade em espaços públicos de saúde: uma análise das conferências nacionais de saúde. **Physis: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 15-39, 2004.

HEVIA, F.; VERA, E. I. La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. *In*: OLVERA, A. J. (Org.) **La democratización frustrada**. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México. México: Ciesas, Universidad Veracruzana, 2010.

HOCHMAN, G. Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 25, p. 127-141, 2005.

HOCHMAN, G.; FONSECA, C. A I Conferência Nacional de Saúde: reformas, políticas e saúde pública em debate no Estado Novo. *In*: GOMES, A. C. (Org.). **Capanema: o ministro e seu ministério**. Rio de Janeiro: FGV; USF, 2000. p. 173-193.

HORTA, J. S. B. A I Conferência Nacional de Educação ou de como monologar sobre educação na presença de educadores. *In*: GOMES, A. C. (Org.). **Capanema: o ministro e seu ministério**. Rio de Janeiro: FGV; USF, 2000. p. 143-172.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ampliação da participação na gestão pública**: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011. Relatório de pesquisa. Brasília: Ipea, 2013. No prelo.

KLEIN, L. **Conferências nacionais e democracia participativa**: diretrizes e decisões do MMA de 2003 a 2011. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8. Gramado, 2012.

KRÜGER, T. R. **Os fundamentos ideo-políticos das conferências nacionais de saúde**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

_____. Conferências nacionais de saúde: ganhos democráticos ou reprodução da nossa cultura política? **Serviço Social & Saúde**, Campinas, v. 6, n. 6, p. 117-126, maio 2007.

KRÜGER, T. R. *et al.* As proposições das conferências de saúde e os planos municipais de saúde: um estudo em municípios de Santa Catarina. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 91, p. 508-521, out./dez. 2011.

LACAZ, F. A. C.; FLÓRIO, S. M. R. Controle social, mundo do trabalho e as conferências nacionais de saúde da virada do século XX. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 14, p. 2123-2134, 2009.

LUPPI, R. **As conferências e planos nacionais de políticas públicas como planejamento participativo em nível federal**: o caso da Conferência Nacional de Cultura. [s. d.] Disponível em: <<http://goo.gl/gVeP9>>. Acesso em: 17 jan. 2012.

MARICATO, E; SANTOS JUNIOR, O. A. Conferências nacionais: uma política urbana participativa. **Revista Teoria e Debate**, São Paulo, n. 66, abr./maio 2006.

MÜLLER NETO, J. S. *et al.* Conferências de saúde e formulação de políticas em 16 municípios de Mato Grosso, 2003-2005. **Saúde em debate**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 73-74, p. 248-274, maio/dez. 2006.

MÜLLER NETO, J. S.; ARTMANN, E. Política, gestão e participação em saúde: reflexão ancorada na teoria da ação comunicativa de Habermas. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 12, p. 3407-3416, dez. 2012.

OLIVEIRA, I. **O controle social nas conferências nacionais de saúde**: concepções, avanços e limites. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2009.

OLIVEIRA, M. S. C. Novos caminhos para a participação social na administração pública brasileira: a experiência da I Conferência Nacional de Segurança Pública. *In*: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS DA II CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO (CODE), 1. 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: Ipea, 2011.

PETINELLI, V. **As conferências públicas nacionais como forma de inclusão política**: alguns determinantes da capacidade inclusiva desses espaços de participação e deliberação. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

_____. As conferências públicas nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do governo federal (2003-2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 228-250, jun. 2011.

PETINELLI, V.; LINS, I.; FARIA, C. **Conferências de políticas públicas: um Sistema Integrado de Participação e Deliberação?** In: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE OPINIÃO PÚBLICA DA WAPOR, 4. Belo Horizonte, 2011.

PINTO, C. R. J. As conferências nacionais no governo Lula: limites e possibilidades da construção de uma esfera pública. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30. 2006. **Anais...** Caxambu, 2006.

_____. As conferências nacionais no Brasil: uma experiência de esfera pública de médio alcance? **Revista Interseções**, Rio de Janeiro, v. 2, 2009.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

POGREBINSCHI, T. **Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1741).

POGREBINSCHI, T.; SAMUELS, D. **Can Participation Shape National Politics?** an empirical answer for a theoretical question. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, New Orleans, 2012.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. **Entre representação e participação**: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: PNUD, 2010a.

_____. Contra a falácia da crise institucional: Conferências nacionais de políticas públicas e o impacto (positivo) sobre o Congresso. **Revista Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, n. 49, Jun. 2010b.

_____. Participação como representação: O impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

POLIS – INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS; INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Arquitetura da participação no Brasil**: avanços e desafios. Relatório de Pesquisa, n. 2. dez. 2011.

RAMOS, A. R.; FARIA, C. F.; JEREZ, A. **Las conferencias naciones en Brasil:** hacia un espacio híbrido de participación y deliberación en la conformación de esferas públicas nacionales. *In: IND WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE (IPSA)*, 21. Madrid, 2012.

SALES, F. **O Ceará e as conferências de saúde bucal:** temas, atores e decisões. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

SAYD, J. D.; VIEIRA JUNIOR, L.; VELANDIA, I. C. Recursos humanos nas conferências nacionais de saúde (1941-1992). **Physis: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 165-195, 1998.

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

SILVA, F. S. 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: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil em desenvolvimento: estudo, planejamento e políticas públicas.* Brasília: Ipea, 2010. p. 603-627. v. 3.

SOUZA, A. V.; KRÜGER, T. R. Participação social no SUS: proposições das conferências sobre o Conselho Local de Saúde. **Revista de Saúde Pública de Santa Catarina**, Florianópolis, v. 3, n. 1, p. 80-96, jan./jul. 2010.

SOUZA, C. H. L. **Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais.** 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

_____. **A que vieram as conferências nacionais?** uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1718).

SOUZA, C. H. L.; PIRES, R. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 4, out./dez. 2012.

TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação. **Argumentum (Vitória)**, v. 4, p. 152-172, 2012.

ZIMMERMANN, S. **A pauta do povo e o povo em pauta:** as conferências nacionais de segurança alimentar e nutricional, Brasil – democracia, participação e decisão política. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

A QUE VIERAM AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS? UMA ANÁLISE DOS OBJETIVOS DOS PROCESSOS REALIZADOS ENTRE 2003 E 2010

Clóvis Henrique Leite de Souza

1 INTRODUÇÃO

O intuito deste capítulo é contribuir para a compreensão da forma de funcionamento das conferências nacionais e explicitar limites e contradições na organização destes processos participativos. O propósito da pesquisa foi verificar quais outros objetivos, além da formulação de propostas para políticas públicas, foram explicitados na convocação das conferências. Afinal, compreender as intenções expressas para os processos participativos pode contribuir com o entendimento de sua forma de realização e de seus efeitos.

Mesmo se sabendo que a intenção possa ser diferente da realização, sejam quais forem os motivos para isto, é relevante conhecer os objetivos da instância de participação quando se quer aprofundar a investigação de sua efetividade. Efetividade entendida como a capacidade de influência, controle e decisão sobre as políticas públicas em pauta (Cunha, 2007). Cabe observar que muitos estudos sobre a participação no Brasil têm posto o foco nos resultados gerados, e não apenas nas experiências em si – ou melhor, não apenas na dinâmica interna dos arranjos participativos, mas também nos efeitos gerados por estes (Vaz, 2011).

Por isso, considera-se relevante o estudo dos objetivos, dado que sua declaração em atos normativos (atos de convocação e regimentos dos processos) pode expressar distintas disposições relativas à organização e ao encaminhamento de resultados. Por exemplo, se uma conferência é convocada com objetivos propositivos, ou se a intenção é afirmar compromissos ou disseminar ideias, talvez o processo conferencial tenha estratégias peculiares para o envolvimento dos participantes e o envio das conclusões às instâncias competentes. Dessa forma, a investigação buscou observar padrões nos objetivos declarados pelas conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010, com o intuito de contribuir com a análise da forma de funcionamento destes processos participativos; em especial, averiguando se haveriam outros objetivos além da formulação de propostas para políticas públicas.

Sabe-se que cada conferência se diferencia no caráter decisório, na natureza da interação entre Estado e sociedade, na forma de regulação, no poder de agenda dos atores, na integração com outras instituições participativas, na metodologia de debate e, também, na forma de encaminhamento, acompanhamento e execução das deliberações (Souza, 2008). Justamente por estas especificidades, vale observar os padrões na forma de organização; em particular, por revelar as intenções à realização das conferências.

Este texto está organizado em quatro seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta brevemente a metodologia utilizada na construção da pesquisa; a terceira seção constitui-se em uma apresentação geral das características e dinâmicas de organização. Posteriormente, na quarta seção, aprofunda-se a reflexão nas categorias de análise identificadas no processo de pesquisa que indagou: a que vieram as conferências nacionais? Por fim, realizam-se as considerações finais.

2 METODOLOGIA

Nesta pesquisa de base documental,¹ foram utilizados como fontes os atos normativos das conferências (constantes em leis, decretos, portarias ministeriais ou interministeriais e resoluções de conselhos). Os documentos que instituem a conferência especificam os objetivos destes processos participativos; em particular, a portaria que dá publicidade ao regimento interno. Das 74 conferências ocorridas entre 2003 e 2010, foram encontrados documentos que revelaram os objetivos de 68 destas.² Este foi o universo de análise.

Neste trabalho, os objetivos constantes nos atos normativos foram extraídos dos documentos-fonte – compilados em uma base de dados – e seus conteúdos foram analisados e organizados em grupos por semelhança de sentido. Para cada objetivo, procurou-se identificar as ideias centrais que indicassem o sentido da frase, sempre se marcando o núcleo do sentido do texto. Quando de uma sentença constavam ideias distintas, estas foram separadas para que pudessem ser observadas em categorias diferentes.

Dessa forma, as unidades de análise foram os objetivos declarados pelas conferências nacionais em seus atos normativos. Após a compilação e a identificação de ideias centrais em cada objetivo, o processo de agrupamento por semelhança permitiu a criação de categorias e subcategorias. Assim, cada objetivo foi codificado

1. Este texto é decorrente do mapeamento sobre conferências nacionais, parte do projeto Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios, realizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos e pelo Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (INESC e Pólis, 2011), com o apoio da Fundação Ford e do Ipea, no âmbito do Programa de Apoio a Redes de Pesquisa (Proredes).

2. Não foram encontrados documentos que trouxessem os objetivos das seguintes conferências: a 1ª de Aprendizagem Profissional; a 1ª de Aquicultura e Pesca; a 3ª de Arranjos Produtivos Locais; a 3ª de Saúde Bucal; a 8ª de Direitos Humanos; e a 10ª dos Direitos Humanos.

com base no grupo de objetivos com sentidos similares. O trabalho de classificação dos objetivos não partiu de categorias já definidas, mas estas emergiram do próprio processo de análise. Em abordagem indutiva, a intenção foi perceber padrões nos objetivos; assim, as unidades de análise foram categorizadas em:

- 1) Agendamento: quando se referiam à difusão de ideias, à afirmação de compromissos, à articulação entre atores, ao fortalecimento de redes, à promoção de reflexões e debates ou à troca de experiências.
- 2) Avaliação: quando estavam em foco ações de diagnóstico de situação ou avaliação de políticas; inclusive, a avaliação de encaminhamento de deliberações de conferências.
- 3) Participação:³ quando falavam em ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas.
- 4) Proposição: quando traziam aspectos de formulação de estratégias ou políticas para garantia de direitos, articulação entre Entes Federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas.

O esforço de classificação, em si arbitrário, permitiu a identificação de objetivos relacionados ao agendamento de questões, à avaliação de realidades, ao fortalecimento da participação, além do já esperado objetivo propositivo. Até mesmo se reconhecendo a arbitrariedade – ou melhor, a subjetividade envolvida no processo investigativo –, espera-se, neste trabalho, contribuir com o entendimento da forma de funcionamento das conferências nacionais. Para tal, antes da apresentação dos resultados da análise, cabe trazer características e dinâmicas de organização destes processos participativos.

3 CARACTERÍSTICAS E DINÂMICA DE ORGANIZAÇÃO DAS CONFERÊNCIAS

Com base nos achados desta pesquisa, é possível dizer que as conferências são processos participativos que reúnem – com certa periodicidade – representantes do Estado e da sociedade para agendar questões, avaliar realidades, fortalecer a participação e formular propostas para determinada política pública. Destaca-se, neste trabalho, um texto que apresenta o entendimento governamental sobre estes mecanismos de participação, expresso em página oficial na internet sobre o tema da participação no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

3. A rigor, a categoria de objetivos a respeito de participação deveria ser uma subcategoria de proposição. Neste estudo, realizou-se a diferenciação com fins analíticos; em particular, pela relevância de um espaço participativo, buscando-se qualificar seu funcionamento.

Conferências são espaços de discussão ampla, nas quais o Governo e a sociedade por meio de suas mais diversas representações travam um diálogo de forma organizada, pública e transparente. Fazem parte de um modelo de gestão pública participativa que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos, o compartilhamento de poder e a corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade. Sobre cada tema ou área é promovido um debate social que resulta em um balanço e aponta novos rumos (Brasil, 2007).

Também com o intuito de construir entendimento sobre o que seriam esses processos, a mensagem do presidente ao Congresso Nacional em 2004 é esclarecedora da visão oficial: “conferências nacionais, espaços democráticos que envolvem gestores, usuários e prestadores de serviços em torno de uma agenda estratégica comum” (Brasil, 2004, p. 226). Por fim, a mensagem do presidente ao Congresso Nacional em 2006 traz uma visão de resultados alcançados com as conferências realizadas em seu primeiro mandato:

As Conferências Nacionais realizadas neste Governo garantiram a participação e a influência decisiva da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas públicas. Além da participação dos delegados nacionais, há que se considerar a realização das conferências preparatórias em diversos Municípios e Estados, o que propiciou o aprofundamento da descentralização, o fortalecimento da democracia e a emergência de novos atores sociais na gestão das políticas públicas (Brasil, 2006b, p.195-196).

O que sempre está ressaltado sobre as conferências é a abertura ou o fortalecimento de diálogo entre Estado e sociedade; estas são vistas como canais democráticos de participação no ciclo de políticas públicas. A questão é saber se foi realizado o potencial de ampliação em escala da participação, por meio de conferências. O relatório do projeto Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade (Mapas),⁴ iniciativa da sociedade para monitorar ações de participação social do governo Lula, acabou por constatar que: “a expectativa de fortalecimento e de generalização da participação social não se cumpriu” (Mapas, 2005, p. 2).

A própria forma de organização parece trazer limites ao processo participativo, pois a baixa integração entre os ministérios que as organizam acabou por tornar as conferências “institucionalidades paralelas: conservadas à margem e com difícil interlocução com o resto do aparato estatal” (Camurça, 2006, p. 36). De toda forma, é possível destacar elementos caracterizadores e descrever a dinâmica de funcionamento destes processos participativos. Neste sentido, é útil observar

4. O Projeto Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade (Mapas) foi iniciativa de uma aliança de organizações da sociedade que pretendeu realizar monitoramento sistemático e avaliação das condições da participação social no país. Nas referências, está o endereço para o relatório.

a formulação do Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis) para os objetivos das conferências:

- a) Definir princípios e diretrizes das políticas setoriais: os participantes da conferência devem traçar um plano estratégico para o setor, definindo as prioridades da secretaria para os próximos anos.
- b) Avaliar programas em andamento, identificar problemas e propor mudanças, para garantir o acesso universal aos direitos sociais.
- c) Dar voz e voto aos vários segmentos que compõem a sociedade e que pensam o tema em questão.
- d) Discutir e deliberar sobre os conselhos no que se refere às formas de participação, composição, proposição da natureza e de novas atribuições. Os delegados das conferências também podem indicar os membros titulares e suplentes, opinar sobre sua estrutura e funcionamento e recomendar a formação de comitês técnicos.
- e) Avaliar e propor instrumentos de participação popular na concretização de diretrizes e na discussão orçamentária (Pólis, 2005).

Partindo dessas expectativas normativas, além do caráter de formulação e avaliação de ações estatais, percebe-se a intenção de trazer os diversos sujeitos políticos para a discussão no espaço público e de conectar esta instância de participação com outros mecanismos de um sistema participativo, como no caso dos conselhos. Ademais, é importante ressaltar que as conferências se constituem como processos participativos, não são apenas atividades ou eventos, pois, em geral, desenvolvem-se ao longo do tempo, e não pontualmente. Além disso, têm diversas ações conectadas, e há a intenção, declarada, de encaminhar as decisões geradas no processo de discussão. Assim, podem-se destacar alguns elementos caracterizadores de conferências que se constituem como etapa da formulação de políticas públicas setoriais, reúnem sujeitos políticos diversos, conectam-se com outras instâncias de participação e desenvolvem-se como processo participativo.

Com base na análise do ciclo de conferências do governo Lula, pode-se afirmar que a dinâmica de organização de um processo participativo caracterizado como conferência varia conforme o contexto, mas é possível indicar alguns pontos comuns. As conferências, em geral, são convocadas com caráter consultivo ou deliberativo pelo Poder Executivo de cada nível de governo, por meio de decreto que traz o tema do debate e o órgão responsável pela organização do processo. Quando previsto em lei, o próprio conselho setorial pode fazer o chamamento à participação. Os órgãos considerados responsáveis publicam portarias que definem comissão organizadora, objetivos, período e forma de realização.

É comum que na comissão organizadora já estejam representados os diversos segmentos a serem mobilizados. Em geral, a comissão é um órgão colegiado temporário que discute as estratégias e o cronograma de ação a ser levado à frente por uma coordenação executiva, dedicada exclusivamente a tal tarefa. A comissão organizadora também discute o regulamento que estabelece as etapas do processo, a forma de escolha dos representantes e os temas em pauta. Em geral, ainda formula regimento a ser apreciado na plenária do evento final que determinará o funcionamento deste.

Os eventos preparatórios podem ser municipais ou regionais, tendo múltiplas bases territoriais, a depender da organização temática. Quando são processos nacionais, há etapas estaduais para a escolha de representantes e discussão prévia dos temas propostos. Para orientar a discussão são produzidos documentos de referência chamados de texto-base, que podem ser provocadores de debate ou apresentarem as propostas do governo para aquele setor. Para estimular a participação de públicos específicos, também podem ocorrer conferências setoriais – além das livres e das virtuais –, que se configuram como etapas não eletivas, e sim mobilizatórias.

O mais comum é que os eventos preparatórios aconteçam em plenárias e grupos temáticos, sendo o diálogo orientado por práticas de assembleia: o texto-base é lido e discutem-se os pontos em que há destaques; a ordem de fala é feita por inscrição; há falas favoráveis e contrárias aos destaques que podem suprimir, modificar ou adicionar algum aspecto do texto; por fim, vota-se cada um dos destaques, realizando-se emendas ao texto inicial. Também são muito utilizadas as moções, forma de dar espaço a manifestações de apoio ou repúdio a questões que não estão no centro da pauta do debate. Normalmente, estabelecem-se prazos para apresentação de moções, que necessitam de um percentual de assinaturas de participantes para serem lidas e votadas pela plenária. Quando os eventos são etapas intermediárias, há também um momento de escolha de representantes para a próxima fase de discussão.

Após cada conferência, uma equipe indicada pela comissão executiva sistematiza as contribuições das etapas preparatórias e produz um texto que consolida as propostas aos debates. No primeiro dia da etapa seguinte, o documento de sistematização é entregue aos representantes, comumente chamados de delegados, para orientar as discussões. No evento final, o diálogo segue o modelo de assembleias, e, quando é o caso, há momento para a eleição de representantes para o conselho de políticas daquele setor. Nestes eventos, têm direito a voz e voto os delegados vindos de etapas preparatórias e delegados natos – integrantes do conselho temático. É comum a presença, com direito a voz, de convidados

indicados pela comissão organizadora. Em alguns casos, também é permitida a participação de observadores. As decisões da plenária final são chamadas de deliberações ou resoluções, e cabe ao órgão responsável pela conferência dar encaminhamento a estas.

Nos últimos anos, houve grande utilização das conferências para ampliar em nível nacional a participação social. Estima-se que mais de cinco milhões de pessoas participaram em etapas prévias às 74 conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010 (Brasil, 2010). Para o governo Lula, foram maneiras de “viabilizar o diálogo social permanente e um vasto processo de democracia participativa” (Brasil, 2006a, p. 3). Aparentemente, “a aposta na institucionalização e sustentabilidade de um sistema de participação de tal envergadura representa um esforço inédito na história do país” (Maricato e Santos Júnior, 2006, p. 28). Mas com quais objetivos este esforço foi empreendido?

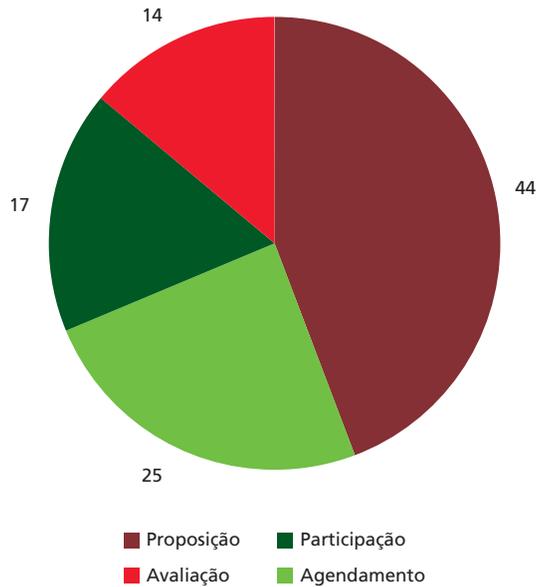
4 OBJETIVOS DAS CONFERÊNCIAS

A maneira como um processo participativo é organizado revela aspectos analíticos importantes, tendo-se em vista que a forma de funcionamento do espaço pode condicionar os resultados ou até mesmo as estratégias de ação de quem deste participa. Nesta pesquisa, foram analisados os objetivos declarados pelas conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010, com o intuito de aprofundar o entendimento de sua forma de funcionamento.

Cabe ressaltar que, por suas características e dinâmicas de organização, as conferências estabelecem objetivos comuns a todas as etapas. Mesmo que, na convocação pelo executivo municipal ou estadual, sejam acrescidos objetivos, as intenções anteriores permanecem para o conjunto de etapas que compõem o processo nacional. Também vale mencionar que especificidades existem a depender da área de política que convoca a conferência. Assim, pode haver distintos interesses, a depender do contexto histórico-institucional deste processo.

De toda forma, ao analisar os objetivos constantes nos atos normativos das conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010, pode-se observar que estas não apenas tinham objetivos ligados à proposição – como já era esperado –, mas também possuíam outros objetivos como fortalecer a participação, analisar situações e agendar assuntos. O gráfico 1 indica a proporção de cada grupo de objetivos.

GRÁFICO 1
Proporção das categorias de objetivos de conferências
 (Em %)



Fonte: INESC e Pólis (2011).

A tabela 1 apresenta a distribuição de conferências em cada uma das categorias e subcategorias de objetivos. O número de ocorrências refere-se à quantidade de objetivos classificados naquela categoria ou subcategoria. Importante esclarecer que é possível encontrar mais de um objetivo de determinada conferência em uma categoria ou subcategoria; por isto, há diferença entre os números de ocorrências e conferências.

TABELA 1
Distribuição de conferências por tipo de objetivo

Categoria	Subcategoria	Conferências	Ocorrências
Agendamento		26	72
	Afirmação de compromissos	6	7
	Articulação entre atores	5	5
	Difusão de ideias	16	31
	Fortalecimento de redes	8	9
	Promoção de reflexões e debates	15	18
	Troca de experiências	2	2
Avaliação		30	41
	Avaliação	22	28
	Diagnóstico	7	7
	Deliberações anteriores	6	6

(Continua)

(Continuação)

Categoria	Subcategoria	Conferências	Ocorrências
Participação		31	51
	Conselho	8	9
	Conferência	11	11
	Grupos excluídos	5	7
	Princípios	20	24
Proposição		56	130
	Direitos	6	6
	Estratégias	4	5
	Entes Federados	8	15
	Financiamento	3	3
	Prioridades	11	11
	Proposições gerais	20	27
	Planos nacionais	12	12
	Programas nacionais	2	3
	Políticas nacionais	20	21
	Sistemas nacionais	20	27

Fonte: INESC e Pólis (2011).

4.1 Agendamento

Observando-se as ocorrências na categoria *agendamento*, percebe-se concentração na perspectiva de difusão de ideias como ação para construção de agendas. Existem diferentes maneiras de afirmar o tema da conferência. O que se buscou, em grande parte dos casos, foi disseminar uma visão de política ou uma maneira de tratar um assunto. Veja-se o que disseram alguns processos participativos:

Demonstrar como a ciência, a tecnologia e a inovação (CT&I) produzidas no Brasil podem ser usadas como estratégia para promover o desenvolvimento político, econômico, social e cultural do País (3ª Conferência de Ciência, Tecnologia e Inovação).

Sensibilizar e mobilizar a sociedade brasileira para o estabelecimento de agendas, metas e planos de ação para enfrentar os problemas existentes nas cidades brasileiras (3ª Conferência das Cidades).

Ampliar a inserção da temática dos Direitos Humanos na sociedade, incluindo novos atores no debate sobre Direitos Humanos, respeitando a diversidade de idade, sexo, etnia, raça, deficiência, orientação sexual, religião, limitação funcional e área de atuação (10ª Conferência de Direitos Humanos).

Como visto, 26 conferências tiveram o *agendamento* em seus objetivos. Cabe destacar que a 1ª e a 2ª Conferências de Comunidades Brasileiras no Exterior, a 1ª Conferência de Arranjos Produtivos Locais e as 2ª e 3ª Conferências Infantojuvenis pelo Meio Ambiente podem ser identificadas apenas nesta categoria, e não em

outras. Este destaque é cabível, pois se espera que processos participativos – no âmbito da gestão pública – proponham políticas públicas, e não apenas contribuir na difusão de ideias.

De toda forma, vale dizer que nas duas primeiras áreas temáticas (comunidades brasileiras no exterior e arranjos produtivos locais – APLs), houve diferenciação nas reedições – ou seja, outros objetivos foram agregados ao *agendamento*. A Conferência Infantojuvenil pelo Meio Ambiente, embora tenha proposto outros objetivos em sua primeira edição, optou por concentrar-se no *agendamento* nas edições seguintes.

Não se objetiva, neste estudo, menosprezar a importância das conferências difundirem ideias, contribuindo com a formulação de uma agenda pública, até pela capilaridade que alguns destes processos tiveram nos municípios. No entanto, cabe a reflexão se um evento cujo objetivo central é disseminar visões deve ser considerado como processo participativo na gestão de políticas públicas, embora o *agendamento* possa ser base para a proposição de políticas.

Entre as 26 conferências dessa categoria, quinze falaram em troca de experiência, fortalecimento de redes e articulação entre atores. A conferência como espaço em que os diferentes sujeitos políticos envolvidos com o tema se articulam é evidente quando se observa *in loco*. Interessante é perceber que já na formulação de objetivos está declarada esta intenção. Isto demanda, no processo de organização, ações específicas para garantir o encontro efetivo da multiplicidade de visões sobre o assunto em pauta.

E, se o intuito é a formulação de uma nova agenda – além de garantir a presença de múltiplas perspectivas –, faz-se necessário que a postura na organização vá além da escuta. Fundamentais são ações que possibilitem a construção coletiva e, até mesmo, o convencimento, tendo-se em vista a intenção de que sujeitos que não consideravam determinado tema em sua pauta venham a incluí-los. Cabe mencionar que quinze conferências declararam objetivos ligados à promoção de reflexão e debates.

E foram seis os processos que falaram em afirmar compromissos, o que traz novamente a dimensão da articulação de atores. Mas, em especial, isto pode sinalizar o desejo de comprometer as organizações envolvidas com certos princípios e práticas, como revela o exemplo da 1ª Conferência de Segurança Pública (2009): “criar e estimular o compromisso e a responsabilidade dos demais órgãos do poder público e da sociedade na efetivação da segurança com cidadania”.

4.2 Avaliação

Trinta conferências definiram entre seus objetivos a *avaliação*, seja pelo diagnóstico de uma situação, seja pela análise da implementação de uma política. Chama atenção que não foram todas as conferências com objetivo de formulação de políticas que

tiveram como intenção a *avaliação*, porque, afinal, sem a identificação da situação a tratar, pode-se formular proposições desconectadas da realidade. Isto não quer dizer que a simples declaração da perspectiva analítica garanta a qualidade propositiva; além disso, não se sabe quais foram os instrumentos de diagnóstico adotados para a *avaliação*.

De toda forma, parece relevante a simples existência da dimensão analítica em algumas conferências. Observando-se os conteúdos, percebe-se que a *avaliação* está centrada na execução de políticas já existentes, embora avaliações gerais com caráter de diagnóstico também estejam presentes, como revelam os seguintes exemplos:

Avaliar a situação e o potencial da Economia Solidária no país tanto do ponto de vista de sua organização social quanto das políticas públicas desenvolvidas (1ª Conferência de Economia Solidária).

Avaliar a implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2ª Conferência de Políticas para Mulheres).

Reunir pensamentos, demandas, propostas, necessidades da população brasileira, contribuindo para a realização de amplo diagnóstico da diversidade cultural do País (1ª Conferência de Cultura).

Cabe destacar a existência de objetivos direcionados à *avaliação* dos encaminhamentos dados às deliberações aprovadas em processos anteriores. Ou seja, em conferências que, em suas reedições, intencionaram avaliar processos realizados anteriormente; em particular, falou-se de “balanço de resultados”. No entanto, esta perspectiva analítica esteve presente em apenas seis das conferências realizadas no período. Como isto ocorreu em duas das edições da Conferência das Cidades, a realidade é que somente cinco áreas temáticas se ocuparam em avaliar o encaminhamento dado a deliberações anteriores.

Em duas conferências (Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres), quando se falou de balanço de resultados de edições anteriores, também se mencionou a repactuação. Ambas utilizaram a mesma redação para *analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados*. Nesta forma de expressão, parece estar implícito o reconhecimento de que os resultados esperados não foram plenamente alcançados; por isto, há necessidade de repactuá-los. Interessante perceber que aparece com isto, mesmo que de maneira tímida, uma dimensão das conferências como espaço de pactuação entre governo e sociedade, e não apenas de proposição ou demanda.

A baixa existência de *avaliação* a respeito do próprio processo, embora seja explicada pelo pequeno número de conferências reeditadas, sinaliza a tendência de “começar de novo” a cada nova edição. Afinal, até mesmo nas conferências já

tradicionais e instituídas em lei – como nas áreas de saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente –, não existiu a declaração em relação à intenção autoanalítica para a conferência. A sensação de que muitas vezes se recomeça, formulando-se propostas do zero, não está desconectada da realidade se forem considerados apenas os objetivos.

Por fim, cabe mencionar que – nas áreas consideradas “tradicionais” (saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente) – apenas a 4ª Conferência de Assistência Social mencionou *análise* em seus objetivos, embora a 6ª Conferência de Direitos da Criança e do Adolescente tenha formulado diagnóstico de cada problemática para então elaborar proposições. Isto faz pensar que, mesmo não estando nos objetivos, alguns processos possam ter realizado *avaliação* como etapa prévia à *proposição*. Portanto, seria útil a confrontação dos objetivos com os processos em si para se investigar se o formato da conferência é que não propicia *avaliação*, se há uma cultura pouco analítica na sociedade ou se existe uma prática propositiva decorrente de desejos ou modos de operar na política.

4.3 Participação

Como se percebe no quadro de distribuição de ocorrências, a maioria das conferências mencionou a *participação* como objetivo no campo dos princípios ou das intenções, sem a especificação da maneira para o efetivo fortalecimento das iniciativas participativas, como os exemplos explicitam:

Destacar, instruir e reafirmar a importância da participação e do controle social como princípio da gestão democrática e compromisso da sociedade com a população idosa (2ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa).

Propor diretrizes para a ampliação e efetivação do controle social (3ª Conferência de Saúde do Trabalhador).

Propor instrumentos de participação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da política indígenista (1ª Conferência de Povos Indígenas).

Entre as 31 conferências que mencionaram objetivos ligados ao fortalecimento ou à criação de espaços participativos para a gestão de políticas públicas, apenas cinco mencionaram a garantia do acesso de grupos muitas vezes excluídos do processo político. Foram as conferências relacionadas a questões indígenas e criança, adolescência e juventude que falaram de seus grupos. Não há, em outras conferências, menção à garantia de acesso aos espaços participativos de grupos marginalizados ou excluídos dos processos de decisão, embora se saiba que algumas conferências⁵ garantiram cotas para mulheres na eleição de representantes para as etapas subsequentes.

5. A 1ª Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável; as 1ª e 2ª Conferências do Esporte; a 1ª Conferência de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais; as 1ª, 2ª e 3ª Conferências do Meio Ambiente; a 1ª Conferência de Saúde Ambiental; e a 1ª Conferência de Segurança Pública.

No que tange aos objetivos existentes, apenas oito conferências se propuseram a tratar diretamente do desenho institucional dos conselhos. Duas áreas temáticas (segurança pública e cidades) mencionaram a reformulação da instância nacional. Apenas na Conferência das Cidades foi proposta a eleição de representantes do conselho na etapa nacional. Isto indica que há pouca iniciativa para inter-relacionar estes dois espaços de participação em nível nacional. Em outras palavras, poucas áreas reconheceram a conferência como espaço adequado para escolher a representação dos respectivos conselhos nacionais.

Entre as onze conferências que intencionaram tratar de si próprias, seis falaram em formular *estratégia de seguimento e de monitoramento das deliberações*. Como se vê, é um número tão restrito quanto as que tinham o intuito de analisar os encaminhamentos de deliberações. O trecho entre aspas aparece em quase todas as unidades de análise desta subcategoria, o que pode indicar mimetismo na regulamentação das conferências. Esta cópia de objetivos sinaliza baixa adaptação dos processos aos contextos específicos das políticas públicas que possuem ponto de desenvolvimento distinto.

Aspecto relevante é que, além do monitoramento de resultados, a institucionalização do processo participativo aparece como ocupação para algumas conferências. Três áreas (cidades, meio ambiente e educação profissional e tecnológica) mencionaram alguma questão relacionada à garantia de reedição da conferência. Eis um exemplo: Instituir a realização periódica da Conferência Nacional da Educação Profissional e Tecnológica. Ainda que a institucionalização não seja garantia de qualidade na participação, pode-se dizer que a estabilidade institucional facilita o encaminhamento dos resultados pela perspectiva de continuidade. Esta discussão, até mesmo quando existente *in loco*, foi pouco declarada como objetivo.

4.4 Proposição

Espera-se que espaços para a gestão participativa de políticas públicas tenham característica propositiva. Esta característica se encontra, de fato, na maioria das conferências. A categoria *proposição* é a que apresenta a maior frequência: das 68 conferências analisadas, 56 declararam objetivos propositivos. Possivelmente, as doze conferências que não explicitaram este objetivo⁶ também elaboraram propostas. Nestes casos, a característica propositiva aparece de maneira implícita – e não explícita – nos objetos declarados, como nos exemplos extraídos dos primeiros artigos dos respectivos regulamentos:

6. A 1ª e a 2ª Conferências das Comunidades Brasileiras no Exterior; a 1ª Conferência de Arranjos Produtivos Locais; as 1ª e 2ª Conferências dos Direitos da Pessoa com Deficiência; a 1ª, a 2ª e a 3ª Conferências Infantojuvenis pelo Meio Ambiente; a 2ª Conferência de Políticas para Mulheres; a 4ª Conferência de Saúde Mental; e a 5ª e 6ª Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente.

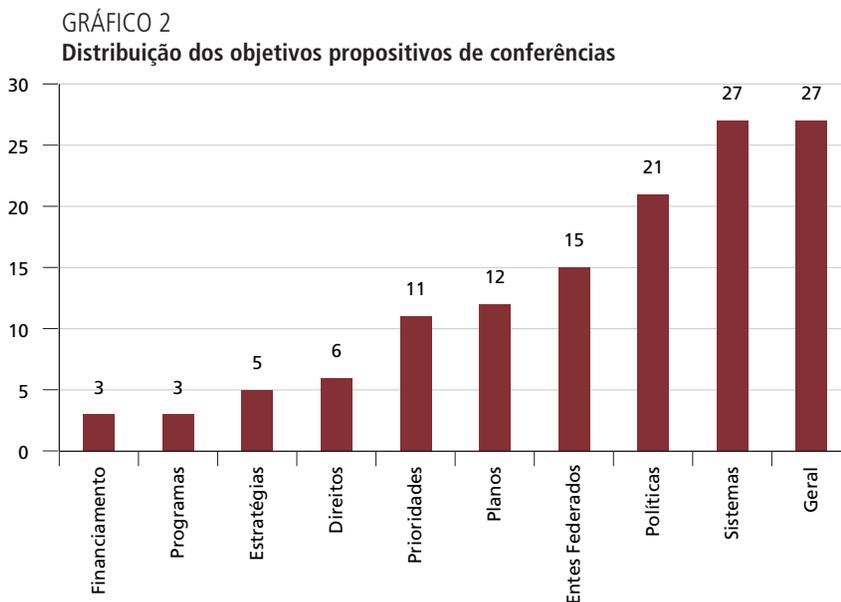
A 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência convocada pelo Decreto de 14 de julho de 2005 terá por finalidade analisar os obstáculos e avanços da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.

Art. 1º – A IV Conferência Nacional de Saúde Mental – Intersetorial origina-se da Resolução nº 433 do Conselho Nacional de Saúde, homologada pelo Ministro da Saúde em 14 de janeiro de 2010, com base na Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, e terá como objetivo debater temas relevantes para o campo da Saúde Mental, assim como os avanços e desafios da Política Nacional de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas, na perspectiva da intersetorialidade.

Apesar de ser esperado que – ao analisar avanços, obstáculos e desafios da política – sejam elaboradas propostas, este objetivo não está especificado no ato normativo. Se a etapa de *avaliação* for o único objetivo do órgão responsável pelo processo participativo, não há porque haver *proposição*, pois o foco está apenas no diagnóstico ou na avaliação. E também não caberá falar em encaminhamento de deliberações como ação de continuidade; afinal, o espaço não se disse propositivo.

Importante destacar que entre as conferências que não apresentam a *proposição* como um de seus objetivos, encontram-se aquelas que declararam apenas fins de *agendamento*; novamente, as áreas de Comunidades Brasileiras no Exterior, Arranjos Produtivos Locais e Infantojuvenil pelo Meio Ambiente. Cabe questionar, mais uma vez, se conferências sem caráter propositivo devem mesmo ser consideradas como tal, caso se considere a *proposição* como parte constitutiva de processos participativos como estes.

Para além de saber se as conferências foram propositivas, vale observar qual o sentido da *proposição* desejada quando da formulação dos objetivos do processo. Dessa forma, a análise das subcategorias pode revelar aspectos importantes. Entre os conteúdos de propostas esperadas, estão: a garantia de direitos; a formulação de estratégias; a indicação de prioridades de ação; a articulação de Entes Federados; a indicação de alternativas de financiamento; e a criação ou qualificação de programas, políticas, planos e sistemas. Antes de observar os conteúdos específicos, o gráfico 2 apresenta a distribuição das unidades de análise nas subcategorias ligadas à *proposição*.



Fonte: INESC e Pólis (2011).

O financiamento foi a subcategoria com menor frequência. Possivelmente, o tema apareceu nas proposições finais de outras conferências, mas foi declarado como pauta do debate em apenas três processos: a 2ª Conferência de Arranjos Produtivos Locais, a 2ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa e a 1ª Conferência de Educação Profissional e Tecnológica. Desta última, extrai-se um exemplo deste tipo de objetivo: “Propor mecanismos permanentes de financiamento, visando a manutenção e expansão da Educação Profissional e Tecnológica”.

A formulação de estratégias aparece como objetivo em quatro conferências. Isto indica uma visão estratégica para o espaço da conferência, que – antes de tratar de especificidades da política – precisa traçar linhas gerais para a área. Corroborando com esta perspectiva de formulação estratégica, estão ainda onze conferências que declararam a intenção de definir prioridades de ação para órgãos governamentais em geral ou órgãos responsáveis pela conferência.

A garantia de direitos ou a aplicação de determinada legislação foi indicada em seis conferências, mas apenas em um caso se fala de um grupo específico, que são as pessoas idosas. Tratar de direitos de outros grupos excluídos não apareceu como intenção de outras conferências. O acesso à política pública como direito fundamental foi mencionado, como no caso da 13ª Conferência de Saúde, que estabeleceu em seus objetivos: “definir diretrizes para a plena garantia da saúde como direito fundamental do ser humano e como política de Estado, condicionada e condicionante do desenvolvimento humano, econômico e social”.

Cabe destacar as quinze ocorrências que intencionavam discutir questões relacionadas aos Entes Federados. A elaboração de propostas para fortalecer a articulação de políticas públicas entre municípios, estados e União aparece como intenção em oito conferências. Isto pode indicar a relevância da articulação federativa, a necessidade de parcerias e a redefinição de competências e atribuições para execução das políticas públicas. Ao mesmo tempo, pode reforçar a descentralização administrativa sem que certas necessidades estruturais – em particular, para municípios – sejam garantidas. Seguem-se alguns exemplos:

Propor reformulações necessárias ao marco legal da educação nacional para que o planejamento de ações articuladas entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios se torne uma estratégia basilar para a implementação do Plano Nacional de Educação (1ª Conferência de Educação).

Propor e fortalecer mecanismos de articulação e cooperação institucional entre os entes federativos e destes com a sociedade no âmbito das políticas públicas de juventude (1ª Conferência de Políticas Públicas de Juventude).

Recomendar diretrizes aos Estados e Municípios para incorporação dos princípios e eixos da 1ª CONSEG nas políticas públicas de segurança (1ª Conferência de Segurança Pública).

Por fim, entre as ocorrências de objetivos com caráter propositivo, é necessário destacar os que se referem a programas, planos, políticas e sistemas. Por um lado, apenas duas conferências⁷ se propuseram a tratar particularmente de um programa. Isto pode trazer a ideia de que a *proposição* para ações em curso – ou a formulação de soluções específicas – não se posiciona como pauta nas conferências. A discussão mais genérica pode ser o foco desejado. Por outro lado, doze processos intencionaram formular diretrizes visando a um plano nacional. Isto pode indicar que exista na pauta das conferências, embora em casos específicos, a percepção da importância da definição de diretrizes com metas e prazos. Eis um exemplo da 6ª Conferência de Assistência Social, de 2007, que ilustra este aspecto: “Aperfeiçoar o Plano Decenal da Assistência Social, através da inclusão de novas metas nacionais”. Cabe considerar que, nas conferências já inseridas em sistemas – como no caso da saúde e da assistência social –, a formulação de propostas para o plano da área pode estar em suas atribuições como instâncias participativas.

Foram vinte as conferências que falaram em políticas nacionais em seus objetivos, o que pode indicar a disseminação da necessidade de articulação de ações governamentais. Mas o que mais chama atenção é a quantidade de conferências, vinte também, que falaram em criação ou fortalecimento de um sistema de políticas públicas. Embora não se saiba o significado da ideia de sistema quando

7. A 1ª Conferência de Segurança Pública e a 11ª Conferência de Direitos Humanos.

declarada nos objetivos de conferências, a proposição de ações para a criação ou o fortalecimento deste aparece com maior frequência entre todas as subcategorias, excluídas as proposições gerais.

Além da Saúde, que intencionava consolidar seu sistema e que serviu de inspiração para outras áreas que também assim desejaram, esse objetivo foi trazido pelas seguintes conferências: Assistência Social; Cultura; Defesa Civil; Direitos da Pessoa Idosa; Direitos Humanos; Educação; Esporte e Lazer; Políticas Públicas de Juventude; Infantojuvenil pelo Meio Ambiente; Segurança Alimentar e Nutricional; e Segurança Pública.

Embora uma visão sistêmica possa trazer articulação e integração de ações, o peso administrativo para a criação de estruturas municipais, estaduais e federais em tantas áreas talvez não seja considerado, se o modelo desejado é o do Sistema Único de Saúde (SUS). Além disso, a transversalidade desejada em tantas das políticas destas e de outras áreas pode até ser dificultada, se os sistemas não forem articulados, o que poderia fomentar o isolamento das políticas. Evidentemente que a intenção desta declaração de objetivos pode ser ampliar as redes de execução de políticas, e não os sistemas com estruturas funcionais diferenciadas.

De toda forma, essa quantidade de ocorrências relacionadas a sistemas salta aos olhos. Curioso é observar que uma das conferências que intencionava a criação de um sistema mudou sua orientação na edição seguinte. Não se sabe o motivo, mas pode ser que as implicações da articulação de um sistema tenham vindo ao debate e a opção na continuidade tenha sido por focalizar a formulação de uma política nacional como ação estratégica para a área. Este foi o caso da Conferência de Direitos Humanos, e seguem-se os objetivos declarados:

Definir o caráter, os princípios, a estrutura e a estratégia de implementação do Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH) (9ª Conferência de Direitos Humanos).

Propor diretrizes, eixos e prioridades da Política Nacional de Direitos Humanos (11ª Conferência de Direitos Humanos).

Na 11ª Conferência de Direitos Humanos, não se mencionou mais o sistema nos objetivos. Não se trata de condenar a existência de sistemas, mas pode ser apenas que a intenção verdadeira seja a institucionalização de uma política e a solução mais adequada passe pela formulação de planos ou outras alternativas. E, até mesmo quando o objetivo é a articulação de ações entre entes da Federação, cabe pensar se o modelo do SUS é adequado. Talvez o desenho institucional da saúde não atenda às especificidades de outras áreas. Além disso, a institucionalização pela criação de sistemas, sem que necessidades estruturais sejam atendidas, pode reforçar a descentralização administrativa sem a efetiva capilaridade das ações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com os resultados da análise, percebe-se que a *proposição* foi o principal objetivo, aparecendo em 82% das conferências estudadas. De toda forma, foi possível identificar também objetivos ligados à *participação*, à *avaliação* e ao *agendamento*. Considerando-se a ocorrência de conferências nas quatro categorias, percebem-se elementos do funcionamento destes processos participativos. Não é possível falar que todos possuem caráter propositivo, avaliativo, de *agendamento* e que tratam da participação em si. Apenas oito conferências⁸ declararam objetivos relacionados às quatro categorias. De toda forma, a identificação de distintos objetivos das conferências é etapa fundamental para aprofundar o entendimento do funcionamento destes processos participativos. Afinal, a diferenciação nos objetivos pode revelar singularidades em cada conferência, dados os contextos institucional e social em que se realiza. A figura 1 sintetiza a que vieram as conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010.

FIGURA 1
Síntese de objetivos das conferências



Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração do autor.

8. A 1ª Conferência de Cultura; a 1ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa; a 1ª Conferência de Educação Escolar Indígena; a 1ª Conferência de Saúde Ambiental; a 2ª Conferência de Cultura; a 2ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa; e a 3ª e 4ª Conferências das Cidades.

Contradições ou fragilidades em cada categoria foram indicadas. Cabe retomar algumas, pois intenções louváveis podem ter consequências indesejadas. Por exemplo, se uma conferência se centra no *agendamento*, não pode esquecer o objetivo propositivo; afinal, uma campanha de mobilização poderia ser mais adequada que uma conferência. De toda forma, cabe ter em mente que propor sem avaliar pode gerar formulações distantes da realidade; sendo assim, a *avaliação* aparece como etapa da *proposição*.

Vale ressaltar também reflexões feitas no que tange aos objetivos relacionados à *participação*. Foi mencionada esparsamente a garantia de participação de grupos excluídos, mesmo que a dimensão da articulação de diferentes sujeitos políticos tenha aparecido como objetivo. A interface entre conselhos e conferências também apareceu poucas vezes, e a eleição de conselhos em conferências foi caso isolado. E, no campo das proposições em si, foi citada a possível cilada que a criação de sistemas pode representar; em especial, pelo espelhamento do modelo da saúde, sem que necessidades estruturais sejam garantidas e articuladas. Também foi percebido que, nos objetivos propositivos, há tendência para a generalização e a não especificação de ações ou programas, o que pode já revelar o que se espera como resultado.

Por fim, cabe dizer que – mesmo se constatando a baixa ocorrência de alguns objetivos e a fragilidade de outros – se sabe que pode haver distâncias entre a intenção e a ação. Por isto, ao serem desenhadas pesquisas em torno da efetividade das conferências, cabe conhecer a que estas vieram, para que as análises não sejam restritivas. Afinal, avaliar estes processos apenas com base na dimensão propositiva, em que deliberações são elaboradas e supostamente encaminhadas aos órgãos responsáveis, seria limitar a observação de efeitos decorrentes de processos que também relevam objetivos de agendamento, avaliação e participação.

O que se destaca com esse achado da multiplicidade de objetivos é a possibilidade de agendas de pesquisa que permitam a comparação entre as intenções e os resultados, bem como a confrontação entre os sentidos dos objetivos e a percepção dos sujeitos envolvidos. Ademais, é possível pensar em novas pesquisas que busquem examinar as contradições entre os objetivos declarados e os desenhos institucionais dos processos. Portanto, surgem novos horizontes de pesquisa a partir da análise pormenorizada dos padrões revelados nesta pesquisa sobre os objetivos das conferências nacionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura/Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Presidência da República, 2004.

———. ———. **Informativo Participação Social**. Brasília: Presidência da República, abr. 2006a.

———. ———. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura/Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Presidência da República, 2006b.

———. **Seção Participação Social no portal do governo brasileiro**. 2007. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/participacao_popular/publicacoes/conferencias/>. Acesso em: 13 set. 2008.

———. Democracia e diálogo. *In*: ———. **Balanco de Governo 2003-2010**. Brasília: Presidência da República, 2010. livro 6. cap. 3. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicacoes/arquivos-privados/balanco-de-governo-2003-2010/livro-6/6.3-participacao-social/at_download/file>. Acesso em: 10 ago. 2011.

CAMURÇA, S. M. S. Políticas para as mulheres. **Teoria e Debate**. n. 66, abr./maio/jun. 2006.

CUNHA, E. S. M. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. *In*: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.) **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS; PÓLIS – INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS. **Arquitetura da participação no Brasil**: avanços e desafios. Brasília; São Paulo: INESC; Pólis, 2011. Relatório de pesquisa. Disponível em <www.inesc.org.br>.

MAPAS – MONITORAMENTO ATIVO DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE. **A experiência do projeto mapas de monitoramento político de iniciativas de participação do governo Lula**. Rio de Janeiro: Ibase, 2005. Disponível em: <<http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2011/06/outros-mapas-monitoramento-ativo-da-part.-soc..pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2011.

MARICATO, E.; SANTOS JÚNIOR, O. A. Uma política urbana participativa. **Teoria e debate**, n. 66, abr./maio/jun. 2006.

PÓLIS – INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS. **Conferências municipais**. São Paulo: Pólis, 2005 (Boletim Dicas, n. 230). Disponível em <www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=230>. Acesso em: 15 set. 2008.

SOUZA, C. H. L. **Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

VAZ, A. C. N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. *In*: **Opinião pública**. Campinas, v. 17, n. 1, p.163-205, jun. 2011.

PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NAS CONFERÊNCIAS DE SAÚDE: DO LOCAL AO NACIONAL *

Cláudia Feres Faria
Isabella Lourenço Lins

1 INTRODUÇÃO

As conferências de políticas públicas constituem mais uma inovação *institucional* do Brasil democrático. Podem ser definidas como espaços institucionais de participação, representação e deliberação que requerem esforços diferenciados, tanto de mobilização social, quanto de construção da representação política e do diálogo em torno da definição de uma determinada agenda de política pública (Faria, Petinelli e Lins, 2012).

Elas são geralmente convocadas por lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial, ou ainda por resolução do respectivo conselho. Os órgãos responsáveis pela convocação e realização das conferências, ao regulamentá-las, detalham os temas, os objetivos e estabelecem as comissões organizadoras. Definem ainda os cronogramas e os regulamentos para implantação das reuniões municipais, estaduais e/ou regionais e nacionais, e para as eleições de delegados (Souza, 2011).

Uma estratégia analítica promissora para avaliar tais inovações é a ideia de *sistema integrado de participação e deliberação*. Oriunda do *giro* ocorrido na teoria deliberativa, a ideia tem como objetivo pensar formas de conectar tipos distintos de ações – participação, deliberação e representação – em um “sistema integrado” que opere em diferentes níveis espaciais para concretizar uma agenda inclusiva (Hendrix, 2006; Mansbridge, 2007; Goodin, 2008; Drysek, 2010; Mansbridge *et al.*, 2012).¹

A ideia de sistema é usual em algumas áreas de políticas públicas no Brasil. Na saúde, por exemplo, esta noção remonta aos anos 1980, quando os princípios que nortearam a formação do Sistema Único de Saúde (SUS) foram estabeleci-

* Os dados apresentados neste artigo são oriundos da pesquisa Da Constituição do Interesse Público à Busca por Justiça Social: uma análise das dinâmicas participativa e deliberativa nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais de Políticas Públicas, coordenada por Cláudia Feres Faria e financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), por cujo apoio as autoras agradecem.

1. Para uma análise desses modelos, bem como de sua aplicação ao tema das conferências, ver Faria (2010) e Faria, Petinelli e Lins (2012).

dos na 8ª Conferência Nacional de Saúde. Tais princípios previam um sistema descentralizado, *integrado* e hierarquizado que prestasse serviços de saúde de forma universalizada. Municípios, estados e Federação deveriam funcionar com níveis diferenciados de atribuições segundo competências específicas, mas, ao mesmo tempo, de forma integrada (Arretche, 2000, p. 202-203, grifo nosso).

O que há de comum em ambos os casos é a crença de que diferentes espaços, distribuídos em subunidades que apresentam regras e funções distintas, podem servir como *input* para a ação em outras unidades com funções e responsabilidades diferenciadas (Goodin e Drysek, 2006). Isto não quer dizer que “os componentes envolvidos em um sistema precisem necessariamente ser tão interdependentes que uma mudança em um produza automaticamente uma mudança em todos os outros, embora preveja algum nível de conexão e coordenação entre estas partes” (Mansbridge *et al.*, 2012, tradução nossa).

O desafio deste capítulo é, portanto, utilizar as ferramentas analíticas oferecidas pela ideia de *sistema integrado de participação e deliberação* na dinâmica das conferências de políticas públicas de saúde, buscando investigar exatamente este processo de conexão e coordenação entre as partes, o qual vai do local ao nacional.

Por meio da análise de como os cidadãos participam dos múltiplos espaços que conformam as conferências de políticas públicas, bem como das regras que balizam estas dinâmicas, propõe-se discutir aqui em que medida a conferência de saúde se aproxima da ideia de um *sistema integrado* e concretiza seu objetivo maior, qual seja, a inclusão dos *cidadãos afetados* no processo deliberativo sobre as diretrizes da política de saúde.

A hipótese do artigo é que a mudança de escala impacta em duas vertentes: *i)* na elaboração das regras, impondo um grau de formalismo maior à dinâmica interna das conferências; e *ii)* nos diferentes padrões de ação e interação no interior destes espaços. Assim, justifica-se analisar simultaneamente as regras e as dinâmicas que ali ocorrem para avaliar o alcance de tais mudanças sobre a integração entre os diferentes níveis que irão compor a ideia de sistema.

Acredita-se que, apesar da diferenciação morfológica e funcional, esses níveis se comunicam e funcionam como catalisadores para outros níveis, podendo conformar um processo de “formação da opinião e da vontade” de baixo para cima.

Para aferir em que medida as conferências de saúde cumprem tais objetivos, este capítulo está organizado em quatro seções. Na seção seguinte, analisa-se a ideia de *sistema integrado de participação e deliberação*. Na seção 3, descreve-se como os integrantes das conferências participam, deliberam e representam nos distintos níveis que conformam o processo conferencista (do local ao nacional) – nesta seção, regras e práticas são simultaneamente analisadas, considerando

as mudanças pelas quais elas passam como decorrência da mudança de escala. Na quarta seção, conclusiva, são ressaltados os dilemas e as potencialidades do processo conferencista na área da saúde, à luz da ideia de *sistema integrado de participação e deliberação*.

2 A IDEIA DE SISTEMA INTEGRADO DE PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO

O modelo deliberativo de democracia tem sido marcado por um profícuo debate entre seus proponentes que enseja um conjunto de reflexões não só sobre seus pressupostos básicos, mas também sobre sua operacionalização. Segundo Dryzek (2010), tais mudanças podem ser analisadas sob a forma de *giros (turns)*.

A ideia de *sistema deliberativo* é fruto de mais um desses giros. Embora a preocupação maior dos estudiosos da deliberação seja ainda com a prática da deliberação que informa a ação dos cidadãos e de seus representantes, incidindo sobre a qualidade das suas escolhas políticas, a forma de operacionalizá-la vem passando por mudanças. Uma delas é pensar a deliberação “enquanto um entre diversos momentos do processo político” que ocorre tanto dentro quanto fora dos espaços institucionais e que se combina com outras formas de ação. A noção abrangente de democracia deliberativa vem sendo, portanto, substituída pela ideia de deliberação democrática (Mansbridge, 2007).

Esse esforço analítico tem sua origem tanto no problema da escala quanto na diferenciação de formas de ação, dado o reconhecimento de que as democracias requerem mais que instituições: requerem ainda participação e contestação; e impõem mais que processos locais: impõem processos também regionais, nacionais e transnacionais. O grande desafio passa a ser como coordenar estas diferentes práticas em diferentes espaços.

No que diz respeito às formas de ação, sabe-se que participação e deliberação operam por meios. Enquanto a primeira pressupõe envolvimento direto, amplo e sustentado dos cidadãos nas questões públicas, a segunda demanda reflexão qualificada sobre as preferências e escolhas políticas dos atores (Papadopoulos e Warin, 2007; Cohen e Fung, 2004; Fishkin, 1991). Ambas não podem ser pensadas somente no nível local, mas reclamam espaços mais amplos que, por sua vez, demandam mediações entre os diferentes níveis.

Para dar conta dessa complexidade e, ao mesmo tempo, produzir um julgamento político mais crítico e informado, propõe-se um processo político mais abrangente que envolva tanto a resistência e o conflito quanto o diálogo e a cooperação em diferentes espaços da sociedade. A abordagem sistêmica oferecida visa, assim, compatibilizar diferentes formas de ação que cumprem funções diferentes no sistema proposto. Espaços diferentes com formas de ação e comunicação diferentes devem servir como *inputs* uns para os outros, possibilitando

a formação de baixo para cima de um julgamento público acerca das políticas públicas em questão.

De modo geral, os proponentes dessa ideia¹ definem o sistema integrado como um conjunto de partes diferenciadas, mas interdependentes, com funções distribuídas e conectadas de forma a construir um todo complexo. Ele requer diferenciação e integração entre as partes, alguma divisão funcional de trabalho bem como alguma interdependência funcional de forma que a mudança em um componente redundará em mudanças em outros. Ele envolve conflito e solução de problemas políticos baseados na fala. A fala é uma forma de comunicação menos exigente que pode envolver desde a demonstração, a expressão e a persuasão até o próprio debate (Mansbridge *et al.* 2012, p. 7).

O sistema deverá envolver tanto arenas formais de tomada de decisão quanto arenas informais de formulação de temas e problemas concernentes ao interesse público. A ele são imputadas, via de regra, três funções principais: epistêmica, ética e democrática.

A primeira diz respeito à contribuição na produção de opiniões, preferências e decisões com base nos fatos e na lógica argumentativa. “São resultados de considerações substantivas por meio da troca de razões. (...) Porque os tópicos deliberados dizem respeito às questões do interesse comum, as preferências devem ser fundamentadas com base nas preferências e opiniões dos outros” (*op. cit.*, p. 18).

A segunda, o componente ético, está ligada à possibilidade de produção de respeito mútuo entre os cidadãos por meio de um tratamento mais igualitário entre os pares, de forma a que a dominação, decorrente do uso desigual de recursos cognitivos, financeiros e políticos, não se torne predominante.

A função democrática vincula-se à inclusão de múltiplas vozes, interesses e pretensões em bases mais igualitárias. Uma vez que o escopo e o conteúdo da deliberação são afetados por aqueles que participam do processo deliberativo, o sistema, para funcionar adequadamente, não deve excluir qualquer cidadão sem uma justificação que possa ser razoavelmente aceita por todos. “Para incluir *todos os afetados*, o sistema precisa promover e facilitar ativamente a oportunidade igual de participação por meio de diferentes formas de ação que vão desde o protesto até a negociação cooperativa” (*op. cit.*, p. 19).

Para responder aos possíveis conflitos derivados da realização simultânea dessas três funções, sugere-se uma “ecologia deliberativa” por intermédio da qual se analisa o sistema como um todo e não pelas suas partes. Decisões democráticas legítimas serão assim alcançadas sempre que forem dialogicamente gestadas em um

1. Aqui as autoras têm por base duas contribuições mais recentes ao tema, a saber: Mansbridge *et al.* (2012) e Dryzek (2010).

contexto de respeito mútuo entre os cidadãos e por meio de um processo inclusivo de escolha coletiva. Este tipo de legitimidade pode facilitar a cooperação que, por sua vez, promove a deliberação. No entanto, toda vez que este círculo virtuoso se quebra, formas não dialógicas de ação, como o protesto, podem contribuir para restaurar esta dinâmica ao denunciarem a falta de publicidade ou a fraqueza da deliberação em cumprir suas promessas (Mansbridge *et al.*, 2012, p. 31-32).

Não se advoga aqui por uma abordagem sequencial, ou seja, primeiro a deliberação e posteriormente o protesto, mas por uma dinâmica *sobreposta*, uma vez que estas formas podem e, frequentemente, operam concomitantemente. O diferencial desta proposta é, portanto, a ideia de uma pluralidade de espaços com diferentes padrões de ações que podem contribuir para a formação das capacidades deliberativas em diferentes graus.

Publicidade, reciprocidade, inclusão e controle são os princípios que devem balizar as trocas no interior do sistema. No entanto, se nem todas as suas práticas conseguem alcançar estes princípios, elas precisam ser justificadas com base em tais condições enquanto padrão crítico. É neste sentido que se defende que, mesmo quando as partes não alcançam as condições deliberativas requeridas, o todo será tão mais legítimo quanto mais se aproximar destas mesmas condições.

Logo, pensar as conferências de políticas públicas a partir da ideia de *sistema integrado de participação e deliberação* requer compreender como os atores sociais participam, discutem e deliberam no interior de um contexto específico, caracterizado por múltiplas esferas, com diferentes padrões de ação, mas cujo objetivo final é a produção de uma agenda pública que sensibilize o poder público acerca de suas necessidades reais e simbólicas.

3 PARTICIPAÇÃO, REPRESENTAÇÃO E DELIBERAÇÃO NAS CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE: DO LOCAL AO NACIONAL

3.1 Quando e como as conferências ocorrem?

A 1ª Conferência de Saúde ocorreu em 30 de janeiro de 1941, durante o governo Vargas. Desde sua criação até o ano de 2011 foram realizadas conferências nacionais de saúde e centenas de conferências locais, municipais e estaduais. No que segue, será analisada a dinâmica da 14ª Conferência Nacional de Saúde (CNS) e de suas etapas preparatórias nos níveis local, distrital, municipal e estadual.

A opção pela política de saúde se justifica pelo fato de esta área se apresentar como uma das políticas públicas brasileiras mais consolidadas em termos de descentralização político-administrativa e de participação social (Arretche, 2000; Cortes, 2002; Avritzer, 2007).

As conferências de saúde são convocadas pelo Ministério da Saúde (MS), no âmbito nacional, e pelos órgãos administrativos relacionados a esta política pública nos outros entes federativos, sejam eles secretarias estaduais ou municipais de saúde. A coordenação destes espaços fica a cargo dos conselhos de saúde que, em parceria com os órgãos de gestão pública, estabelecem prazos e a metodologia de discussão, e definem critérios de participação, entre outras medidas institucionais.

As conferências possuem comissões organizadoras que são responsáveis tanto pelo processo de elaboração da metodologia de trabalho quanto de mobilização social. As comissões são divididas em coordenação geral e mais três subcomissões: *i*) temática e relatoria; *ii*) comunicação, divulgação e mobilização; e *iii*) infraestrutura.

De modo geral, as comissões são definidas pelos conselhos e são compostas por parte de seus membros, segundo a paridade instituída na área: 50% de usuários, 25% de gestores/prestadores de serviço e 25% de trabalhadores. Como as conferências de saúde ocorrem em toda a Federação, suas comissões variam no que tange à organização e à atribuição em cada nível de competência. Enquanto no nível local estas comissões organizadoras são as próprias comissões locais de saúde, nos demais níveis elas são independentes e contam com estrutura administrativa própria.

O tema e os seus desdobramentos em diretrizes não variam entre os diferentes níveis do processo conferencista.² Em 2011, o tema foi Todos usam o SUS! SUS na seguridade social, política pública, patrimônio do povo brasileiro; e o eixo central foi Acesso e acolhimento com qualidade – um desafio para o SUS. Este eixo foi dividido em três diretrizes: *i*) Política de saúde na seguridade social, segundo os princípios da integralidade, universalidade e equidade; *ii*) Participação da comunidade e controle social; e *iii*) Gestão do SUS (financiamento; pacto pela saúde e relação público *versus* privado; gestão do sistema, do trabalho e da educação em saúde).

A dinâmica por meio da qual se discute e se delibera o temário proposto já mostra a conexão que se estabelece entre um nível e outro: o tema é debatido, reelaborado e votado do nível local até o nacional, possibilitando o desenvolvimento da *expertise* deliberativa dos atores e a reconfiguração de suas preferências e escolhas. Desta forma, é possível afirmar que o temário vai assumindo, ao longo do processo conferencista, a forma de uma representação discursiva (Dryzek e Niemeyer, 2008), centrada não só no sujeito, mas nos discursos gestados e modelados no interior do processo.

Parte das propostas definidas no município deve ser incluída no Plano Municipal de Saúde que serve de subsídio para as discussões e decisões do Conselho Municipal de Saúde e para a Secretaria Municipal de Saúde.

2. No caso da 11ª Conferência Municipal de Belo Horizonte e da 7ª Conferência Estadual de Minas Gerais a diretriz Gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) foi subdividida em três e cinco diretrizes.

Outras propostas são encaminhadas para a conferência estadual. O mesmo ocorre no nível estadual cujas orientações são encaminhadas para o estado por meio do Plano Estadual de Saúde, e para a conferência nacional, por meio do *caderno de propostas*.

No nível municipal, as regras determinam que a conferência municipal seja antecedida por pré-conferências, que podem ser locais e/ou distritais. Nem todos os municípios as realizam. Acredita-se que esta variação decorre tanto do grau de mobilização dos atores envolvidos com esta política como do grau de organização e inserção dos conselhos municipais de saúde nos municípios.³

A dinâmica interna desses fóruns, que será analisada nas seções seguintes, é dividida em quatro etapas: credenciamento; plenária inicial; grupo de trabalho (doravante GTs); e plenária final, na qual tem lugar não só a decisão final sobre as propostas, mas também a eleição dos delegados para a etapa seguinte.

3.2 O processo de mobilização das conferências: a participação e a representação em termos de números

As conferências contam com a participação de dois tipos de atores: os delegados e os convidados/observadores. Entre os primeiros existe o critério de paridade definido por lei, o qual estabelece que 50% devem ser representantes dos usuários, 25% dos trabalhadores e 25% dos gestores/prestadores de serviço. Somente os delegados têm direito a voz e a voto, ao passo que os convidados/observadores têm direito somente a voz.

Entre os delegados, existem os natos e os eleitos. Os natos correspondem aos conselheiros e às autoridades governamentais, bem como a órgãos e entidades/associações vinculadas à política em debate, enquanto os eleitos são aqueles que participam do processo conferencista. Esta regra pode ferir o princípio da representação eleitoral, uma cabeça um voto, na medida em que oferece direito de vocalização e decisão àqueles que não são eleitos neste fórum. Não obstante, com base no conceito de representação por afinidade (Young, 2002; Avritzer, 2007), a presença com direito a voto daqueles que possuem afinidade com o tema se justifica porque estes apresentam um conhecimento político e técnico diferenciado, derivado de suas trajetórias participativas como conselheiros e/ou profissionais. Por um lado, os últimos possuem conhecimento técnico e burocrático advindos dos cargos que ocupam e da formação que obtiveram para exercer suas funções; por outro, os primeiros qualificam-se a partir da prática participativa nos órgãos de controle, tais como os conselhos de políticas públicas.

3. A pesquisa analisou mais quatro municípios além de Belo Horizonte (2.385.639 habitantes). Destes, Poços de Caldas (153.725) e Montes Claros (366.134) não realizaram pré-conferências, ao passo que Uberlândia (611.903) e Juiz de Fora (520.810) o fizeram.

A 11ª Conferência Municipal de Saúde (CMS) de Belo Horizonte, município com mais de 2 milhões de habitantes, foi precedida pela realização de 159 conferências locais (CLS) e nove distritais (CDS). Estes números referem-se, respectivamente, à quantidade de centros de saúde e ao número de regiões administrativas existentes no município.⁴ As CLS mobilizaram 5.399 participantes, e as CDS, 2023.

Do total de participantes das nove CDS realizadas, 756 (37%) representavam o segmento usuário, 595 (29%) o segmento trabalhador e 380 (19%) os gestores e prestadores de serviços. Somavam-se 179 (9%) convidados, 31 (2%) observadores e 82 (4%) partícipes indefinidos. A 11ª CMS contou com 1.161 participantes. Destes, 385 (47%) representavam os usuários, 216 (26%) os trabalhadores, 181 (22%) os gestores e prestadores de serviço, enquanto 45 (5%) eram convidados.

A 7ª Conferência Estadual de Saúde foi precedida por 427 conferências municipais, representando 50% dos municípios que compõem o estado.⁵ Os participantes da etapa estadual correspondem aos delegados natos e eleitos nas conferências municipais realizadas em Minas Gerais. Municípios que não realizaram conferências não podem enviar representantes para a conferência estadual. Os dados disponibilizados pelo Conselho Estadual de Saúde de Minas Gerais apontam 1.802 delegados nesta fase da conferência. Destes, 881 (49%) eram representantes dos usuários, 455 (25%) representantes do segmento gestor/prestador, ao tempo em que 466 (25%) eram delegados representantes dos trabalhadores.

O debate na 14ª Conferência Nacional de Saúde foi subsidiado pelas discussões que ocorreram nas 4.347 conferências municipais e nas 27 conferências estaduais realizadas entre abril e outubro de 2011 em todo o país. Neste caso, 78% dos municípios brasileiros realizaram suas respectivas conferências de saúde⁶ e enviaram delegados para a etapa subsequente. Todos os estados seguiram o mesmo critério.

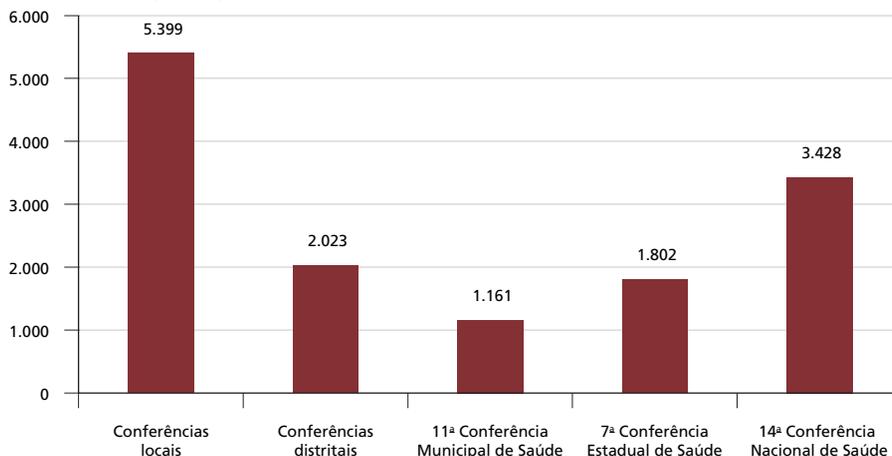
Participaram da etapa nacional 3.696 pessoas. Destas, 2.835 correspondiam a delegados e 511 a convidados. Dos delegados, 1.421 (50%) eram representantes dos usuários, 708 (25%) dos trabalhadores e 706 (50%) dos gestores e prestadores. O gráfico 1 mostra o total de participantes em cada etapa do sistema em Belo Horizonte, em Minas Gerais, e no Brasil.

4. Belo Horizonte é dividida em nove administrações regionais, a saber: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova. Cada uma destas áreas corresponde aos nove distritos sanitários com espaço geográfico, populacional e administrativo relativo às administrações regionais (<www.pbh.gov.br/smsa>).

5. O estado de Minas Gerais é composto por 853 municípios.

6. O Brasil possui 5.564 municípios.

GRÁFICO 1
Total de participantes nas conferências de saúde



Elaboração das autoras.

Os números revelam não só a mobilização que tem início antes mesmo das conferências locais, com as reuniões em bairros nas respectivas comissões locais de saúde do município, mas também a dinâmica representativa por meio da qual vão se constituindo os delegados e vão sendo reconfiguradas as propostas. Tanto delegados quanto propostas passam das conferências locais de saúde para as conferências distritais, municipal e estadual, e chegam à nacional, ocasião na qual o processo conferencista encerra. A mudança de escala impõe, portanto, uma mudança tanto na prática dos atores quanto na construção das propostas. Ambos começam com a presença *de todos os afetados* e, no decorrer do processo, torna-se imperativa a seleção de representantes e discursos.

3.3 Do aprendizado à participação: as conferências locais de saúde

As conferências locais de saúde (CLS) constituem a primeira etapa preparatória para a conferência nacional de saúde.⁷ Elas foram implantadas pela primeira vez em Belo Horizonte, sendo realizadas, entre abril e maio de 2011, nas nove regionais do município, em locais como as unidades básicas de saúde (UBS), salões de igrejas, abrigos etc. A informalidade característica desta etapa do processo conferencista pode ser atestada pelos espaços nos quais elas tiveram lugar. Assim como os movimentos de bairro, não houve, neste primeiro momento, a definição de um espaço específico para elas.

O baixo grau de formalismo é também evidenciado pelo modo como os atores participam dessa etapa. Não existem regras definidas para estruturar os debates, por exemplo, tempo de fala e número de destaques. Os participantes proferem

7. A pesquisa acompanhou nove CLS, uma em cada regional do município de Belo Horizonte.

mais depoimentos pessoais do que argumentos formais baseados em justificativas técnicas e políticas. As experiências e relatos pessoais constituem uma das principais estratégias argumentativas dos atores nesta fase, principalmente da parte de usuários e trabalhadores.

A dinâmica dessa etapa começa, assim como a das outras, com a identificação dos atores por segmento. Neste caso, porém, não são cidadãos-delegados, mas cidadãos comuns afetados pela temática em questão. São distribuídos crachás e documentos orientadores. Os primeiros são utilizados na fase decisória do processo, enquanto os segundos representam fontes importantes de informação para subsidiar tanto o processo deliberativo sobre o tema como as diretrizes a serem discutidas na conferência. Um dos documentos distribuídos, o Consolidado de Diretrizes Aprovadas na 10ª Conferência Municipal de Saúde e no Plano Municipal de Saúde, pouco debatido na conferência em apreço, constituiu o único documento de balanço disponibilizado em todos os eventos no período.

A plenária inicial das CLS conforma o primeiro contato de muitos participantes com o temário da conferência. É nesta etapa que as informações e as orientações acerca do tema e das fases subsequentes são discutidas pela primeira vez. Desta forma, ela figura como o primeiro momento de *aprendizado* sobre a dinâmica da conferência. De um modo geral, nesta oportunidade os gestores apresentam o tema da conferência e as diretrizes que serão debatidas em todas as etapas. As técnicas utilizadas nestas apresentações variaram bastante – em alguns casos foram realizadas com o apoio de recursos multimídia. Neste momento, esclareceram-se as dúvidas dos participantes e traduziram-se para uma linguagem mais prática os objetivos das conferências.

A maior parte das CLS acompanhadas não possuía um regimento interno (RI) próprio: a dinâmica das discussões e os critérios para a aprovação das propostas foram estabelecidos *in loco*. Embora nem todas as nove CLS tivessem formado os GTs, cinco delas o fizeram. Nestas, foram organizados os cinco GTs correspondentes às cinco diretrizes presentes no documento orientador. Cada GT deveria elaborar duas propostas para cada uma das diretrizes, totalizando dez propostas em cada CLS.

O número de participantes dos GTs variou de acordo com o número de participantes presentes na conferência, mas todos tiveram um coordenador e um relator. Os primeiros, em sua maioria gestores, eram responsáveis pela leitura e explicação de sua respectiva diretriz. Após a leitura, o grupo debatia as propostas. No geral, as propostas foram discutidas e, quando necessário, reformuladas a partir das ideias que surgiam durante o debate. Ao fim da discussão, os participantes acordavam, via aceitação, com a nova redação final. Algumas propostas foram aceitas da forma como sugeridas inicialmente.

Nas plenárias finais, as propostas elaboradas foram apresentadas para todos os participantes pelos relatores de cada GT e, posteriormente, submetidas à discussão, votação e aprovação. Na maior parte das CLS acompanhadas, a aprovação das propostas se configurou como momentos de aceitação seguidos de votação. Na conclusão da plenária final, em todas as CLS analisadas ocorreram as eleições de delegados(as) para a etapa seguinte. As eleições ocorreram de forma separada e negociada entre os participantes de cada segmento. Cada distrito teve autonomia para definir o número de delegados que seriam eleitos nesta etapa, acatando somente a paridade estabelecida por lei na política de saúde.

3.4 As conferências distritais de saúde: o início do processo representativo

As conferências distritais de saúde (CDS) correspondem à segunda fase preparatória para a CNS. Os participantes desta etapa são eleitos nas conferências locais e trazem demandas, problemas e soluções debatidos nas CLS. As CDS foram realizadas entre os meses de junho e julho de 2011 por meio de uma dinâmica que envolveu dois dias de trabalho. No primeiro, os participantes se credenciavam e participavam de palestras proferidas que não ocorreram na etapa precedente. No segundo dia sucediam as plenárias, os GTs e a eleição de delegados.

As conferências foram realizadas em espaços amplos e com recursos próprios para abrigar os participantes destes encontros. Se comparadas à logística da etapa precedente, constata-se que as CDS envolveram mais complexidade do que as CLS, em termos de tempo, espaço e serviços necessários para concretizá-las. No credenciamento desta etapa também foram distribuídos crachás e documentos orientadores.

A plenária inicial se diferencia da conferência anterior em virtude do debate e da votação do regimento interno da conferência, documento que baliza normativamente todo o processo. Em todas as CDS acompanhadas, houve a formação dos GTs nos quais os participantes, em média entre 15 e 25 por grupo, discutiram as cinco diretrizes ou eixos temáticos e elaboraram as propostas a serem encaminhadas para a plenária final.

Os debates foram conduzidos por coordenadores, e as deliberações foram registradas e consolidadas por relatores escolhidos pelos próprios grupos ou definidos previamente pela comissão organizadora. Os primeiros eram constituídos, em sua maioria, por representantes do segmento gestor encarregados de garantir que as discussões ocorressem de acordo com os critérios estabelecidos pelo RI, assim como de prestar esclarecimentos aos participantes.

Nas CDS é permitida a modificação das propostas formuladas nas etapas locais – e também a inclusão de novas. Igual procedimento foi assegurado nas demais etapas do processo conferencista, à exceção da etapa nacional. A apresentação de destaques a favor e contra determinada proposta, bem como a possibilidade

de justificá-los publicamente, marca o processo deliberativo desta etapa. Ali os participantes “dão e recebem razões” acerca de uma proposta a fim de persuadir a plenária e conseguir apoio para seus argumentos.

No que diz respeito ao processo decisório, a aclamação ou o voto finalizam o processo de aferição da “vontade e da opinião” do público presente. Verifica-se considerável variação neste momento: em algumas CDS observaram-se a presença de destaques e a utilização dos crachás no processo decisório. Os destaques correspondiam a: junção entre duas ou mais propostas; elaboração de novas redações; supressão total ou parcial de propostas; e encaminhamento para junção a outras diretrizes. A proposta vencedora era definida por meio de contraste. Em algumas CDS predominou a aclamação (e não a votação) como forma de solução do debate.

Em todas as CDS acompanhadas verificou-se plenária final na qual as propostas elaboradas nos GTs foram lidas, destacadas, discutidas e votadas. No geral, a dinâmica da plenária final obedecia ao seguinte roteiro: *i)* leitura e avaliação de todas as propostas, por diretriz; *ii)* abertura para destaques e debates; *iii)* votações por item; e *iv)* eleição de duas propostas mais votadas em cada diretriz.

Invariavelmente, a plenária final contou com a presença de mesas diretoras à qual estavam presentes representantes dos três segmentos. A eleição dos delegados para a etapa municipal conformou o último momento decisório das CDS. Os representantes foram eleitos pelos pares, seguindo os critérios de paridade e o número de vagas definido pelo Conselho Municipal de Saúde, a partir de critérios demográficos.

3.5 A 11ª Conferência Municipal de Saúde de Belo Horizonte

Concluídas as etapas preparatórias, a 11ª Conferência Municipal de Saúde de Belo Horizonte (CMS-BH) foi realizada no período de 22 a 24 de julho. A análise desta etapa permite identificar um maior grau de institucionalização em relação às etapas anteriores. Do credenciamento à plenária final, as mudanças são perceptíveis, como será analisado a seguir.

No credenciamento os participantes receberam um crachá e uma pasta contendo um conjunto de documentos orientadores e informativos da conferência. Entre eles, destaca-se o RI da 11ª CMS e a Matriz Consolidada dos Relatórios das nove CDS, separadas por competência administrativa e por diretrizes. A matriz consolidada dos relatórios se configura como uma evidência clara de que as conferências constituem internamente um *sistema integrado de participação e deliberação*. As propostas construídas no âmbito local que subsidiaram as discussões nos GTs e nas plenárias finais nas etapas distritais passam, nesta etapa municipal, por mais uma rodada de debates, na qual são selecionadas aquelas consideradas pelos representantes como as mais relevantes para a construção de um SUS de qualidade.

A plenária inicial da CMS-BH apresentou uma dinâmica diferente das plenárias iniciais nas etapas precedentes. A primeira parte desta etapa correspondeu à leitura e à aprovação do RI, seguidas da abertura oficial com o tema da conferência, a cargo de um representante do Ministério da Saúde. A exposição revestiu-se de caráter mais técnico, informativo e solene, se comparada às apresentações feitas nas etapas analisadas anteriormente. No segundo dia de conferência, após a mesa temática, sucederam os GTs.

A quantidade de GTs diferencia essa etapa do processo das demais. Os participantes foram divididos em trinta GTs, sendo seis para cada uma das cinco diretrizes debatidas. O número muito superior de GTs ali é uma decorrência do aumento do número de delegados concentrados em uma mesma conferência. No que diz respeito à distribuição dos participantes nestes grupos, também observou-se mudança: distribuição aleatória, embora paritária. Nas etapas anteriores não havia sequer o critério de paridade, o que gerou, recorrentemente, uma sobrerrepresentação de segmentos, de gênero e de território nos GTs.

O número de participantes por GT variou de 38 a 40. Assim, cada GT abrigou em torno de dezenove usuários, onze trabalhadores, sete gestores e três prestadores. Os facilitadores dos grupos eram, em geral, membros do CMS-BH. Em alguns GTs, os coordenadores procediam primeiro à leitura das propostas por nível de competência e, em seguida, abriam para destaques na forma de observações, pedidos de esclarecimento e/ou mudanças de redação. Uma vez esclarecidas, as propostas eram votadas. Muitas vezes a aprovação das propostas se dava via manifestação verbal, sem levantamento de crachá ou votação.

Os argumentos mobilizados para a defesa ou o repúdio de uma proposta abarcavam tanto questões de cunho local quanto municipal, mas se apresentavam com sofisticação técnica e política, evidenciando um processo de aprendizado decorrente das palestras e das discussões das outras etapas. No decorrer do processo, observou-se uma posição mais informada acerca das leis, decretos, emendas e programas oferecidos pelo SUS.

Embora a nova etapa seja constituída por atores-delegados com mais experiência participativa, conta-se ali também com a presença de novos atores. Esta oxigenação no processo representativo se mostra importante para quebrar o monopólio da representação e trazer novas vozes e práticas à dinâmica em questão.

No final dos trabalhos em grupo, os participantes selecionam, em cada GT, uma comissão especial de relatoria composta paritariamente, cuja função é compatibilizar seus respectivos relatórios, gerando um único relatório sobre as cinco diretrizes debatidas. Esta é mais uma inovação da CMS de Belo Horizonte que não se verifica nas etapas anteriores. Na plenária final, antes do início do debate das propostas aprovadas pelos GTs, foi distribuída uma versão deste relatório – não disponibilizada nas etapas anteriores.

Neste momento, o debate acerca das propostas apresentadas pelos relatores gerou 54 destaques. O tempo regimental disponível para cada fala de defesa ou contrária era de três minutos, mas em muitos momentos o critério não foi seguido pelos participantes. Após os destaques, as propostas eram votadas separadamente por diretriz e nível de competência, segundo a ordem disposta no relatório, assim como nas outras conferências analisadas. De uma forma geral, o processo é aferido por contraste, sem a contagem de crachás.

O último momento da plenária final foi a eleição de delegados para a 7ª Conferência Estadual de Saúde. O processo seletivo foi realizado em três plenárias separadas por segmento, coordenadas por membros do CMS de Belo Horizonte. Os critérios foram definidos pelo Conselho Estadual de Saúde de Minas Gerais, com base no número de habitantes. Belo Horizonte contou com a representação de 64 delegados na etapa estadual, divididos paritariamente. No que diz respeito ao gênero, contrariando a tendência de maior participação e representação das mulheres em todos os segmentos nas duas etapas anteriores, nesta chama atenção o número maior delegados do gênero masculino no segmento de usuários.

3.6 A 7ª Conferência Estadual de Saúde de Minas Gerais

A 7ª Conferência Estadual de Saúde de Minas Gerais (CES-MG) foi realizada durante quatro dias (8 a 11 de agosto de 2011), em um grande galpão da capital mineira localizado no centro de Belo Horizonte. A CES-MG deveria ser composta pelas mesmas fases das conferências que a antecederam: credenciamento, plenária inicial, grupos de trabalho e plenária final. Nesta etapa, entretanto, não houve grupos de trabalho. Nas demais fases também será possível identificar outras diferenças em relação às etapas anteriores.

No que diz respeito aos atores, se comparado à etapa municipal, verifica-se não só maior número de participantes como maior diversidade de perfis entre eles; embora os dados de perfil socioeconômico dos participantes não tenham sido disponibilizados pelo Conselho Estadual de Saúde, é possível afirmar que o tipo de ator presente nesta etapa se diferenciou das anteriores.

No momento de abertura da 7ª CES-MG estavam no plenário, além dos delegados municipais, diversas autoridades como o governador de estado, o prefeito da capital, representantes de ministérios, de secretarias estaduais e municipais, do conselho nacional, sindicatos e, até mesmo, do setor privado que, até então, não tinham comparecido às conferências.

No que diz respeito ao processo, esta conferência, diferentemente das demais, impôs nova metodologia de trabalho a partir da votação do RI. Além de terem sido modificados alguns artigos do RI na plenária inicial, os participantes optaram por não discutir o consolidado de proposta nos GTs e fazê-lo em plenária,

todos juntos. A alegação para tal fato foi a proibição de mudar as propostas. A mesa acatou a orientação do Conselho Nacional de Saúde no sentido de que as propostas não poderiam ser alteradas; somente aceitas ou rejeitadas. A plenária não acatou a decisão e mudou a metodologia do processo: todas as propostas passaram a ser discutidas, destacadas e alteradas por meio de votação na plenária. As 553 propostas foram lidas e destacadas publicamente pelos delegados credenciados em plenária.

Essa mudança na metodologia – da discussão nos grupos de trabalho para a plenária – tornou o processo menos discursivo e mais plebiscitário. Tal afirmação pode ser confirmada pelo número de destaques realizados: das 357 propostas de competência estadual lidas em plenária, 176 foram destacadas (49%); das 192 propostas de competência nacional, 95 foram destacadas (49%). Estes dados, se por um lado mostram a autonomia dos delegados que puderam não só acatar ou rejeitar as propostas, mas também modificá-las, por outro podem comprometer a legitimidade do processo de construção destas mesmas propostas.

A última fase da conferência, a plenária final e a eleição dos delegados, não apresentou diferenças substantivas em relação às etapas anteriores. Foram eleitos para a etapa nacional 236 delegados, entre eles 118 representantes dos usuários, 59 dos trabalhadores e 59 representantes de gestores e prestadores. O critério de distribuição de vagas foi definido pelo Conselho Nacional de Saúde com base no total da população de cada região do país, por estado.⁸ Assim como na etapa anterior, nesta também observaram-se mais delegados do gênero masculino do que feminino nos segmentos usuários e gestores/prestadores, mas não no segmento trabalhador.

3.7 A 14ª Conferência Nacional de Saúde

A 14ª Conferência Nacional de Saúde corresponde à última etapa do que vem sendo analisado como um “sistema integrado de participação e deliberação”. Foi realizada durante cinco dias (de 30 de novembro a 4 de dezembro de 2011).

O credenciamento teve lugar no primeiro dia. Também como nas demais etapas, neste momento os participantes receberam o regimento, o regulamento e o caderno de propostas para discussão nos GTs. Diversamente das etapas precedentes, esta CNS contou com manifestações públicas de apoio ao SUS organizadas pelos movimentos sociais e sindicatos, por meio dos quais seus líderes se manifestaram contra todas as formas de privatização e terceirização da saúde brasileira. Esta foi a grande demanda durante a conferência: por uma política de saúde pública.

8. O Brasil é dividido em cinco regiões e cada uma possui diferentes números de estados. No caso da região Sudeste, tem-se quatro estados, entre eles Minas Gerais. Em Minas Gerais dividiu-se a população do estado pela população de treze macrorregiões. Cada macrorregião definiu seus critérios para eleição de seus delegados.

O tema sobre a parceria público-privada (PPP)⁹ esteve muito presente nos debates das conferências locais, distritais e na municipal, sem, entretanto, ter papel de destaque na etapa estadual. Diferentemente desta última, na etapa nacional este tema ganhou visibilidade por meio da mobilização social fora e dentro do plenário da conferência.

A votação do regimento interno foi marcada por muita polêmica: dos 29 artigos do RI, 24 foram destacados, sendo vinte referentes à metodologia de trabalho e quatro ao conteúdo. Não obstante o RI ter sido objeto de debate virtual antes da conferência, a estratégia não assegurou um acordo em torno de seus procedimentos.¹⁰

A previsão de votação das propostas por meio eletrônico foi um dos principais pontos de polêmica. Os delegados se manifestaram contra a votação eletrônica, alegando que o processo deve ser secreto, impedindo os participantes de verem o posicionamento das delegações. A mesa colocou em votação o uso dos aparelhos eletrônicos e a maioria votou contra este sistema. Os delegados utilizaram os crachás para votar.

A CNS, assim como a estadual, contou com diversas mesas que discorriam sobre os temas das conferências e subsidiavam seus respectivos debates. Uma das novidades desta etapa foi a presença dos diálogos temáticos, por meio dos quais dialogavam estudiosos dos temas relativos à saúde, atores envolvidos com a prática do controle social, assim como gestores públicos.

Os GTs da etapa nacional possuem formato diferente dos GTs das outras etapas. Os delegados e convidados foram divididos em dezessete grupos, cada qual com cerca de duzentos participantes. Os integrantes de cada grupo foram escolhidos *por sorteio* pela comissão organizadora, antes do encontro, obedecendo a paridade entre os segmentos.

Os dezessete grupos de trabalho se reuniram durante dois dias e trabalharam simultaneamente. O material analisado nestes GTs foi o Relatório Consolidado das Conferências Estaduais. Foram enviadas para a Comissão de Relatoria da 14ª CNS cerca de 880 propostas oriundas dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal. A comissão elaborou uma síntese do material por meio da junção das propostas que continham conteúdos semelhantes. Foram identificadas quinze diretrizes estratégicas consolidadas em 348 propostas.

9. Uma parceria público-privada (PPP) ocorre quando uma empresa privada presta um serviço de utilidade à administração pública e à comunidade em troca de uma remuneração periódica paga pelo Estado e vinculada a seu desempenho.

10. Em uma parceria entre o Núcleo de Educação em Saúde Coletiva da Universidade Federal de Minas Gerais (NESCON/UFMG) e o Projeto Democracia Participativa (PRODEP/UFMG) promoveu-se um fórum virtual de debate sobre RI da conferência nacional nos dias que a antecederam.

Os GTs contaram com a coordenação de uma mesa escolhida pela comissão organizadora. Como definido no RI, os participantes não podiam formular novas propostas, podendo apenas: *i)* suprimir totalmente a proposta; *ii)* suprimi-la parcialmente; ou *iii)* manter a proposta. Alguns GTs foram muito polêmicos e conflituosos, ao passo que outros, não. A maioria deles utilizou a votação eletrônica.

Assim como nas demais etapas, a plenária final foi realizada no último dia do encontro, obedecendo ao seguinte critério: só seriam debatidas as propostas que obtivessem entre 50% a 70% dos votos dos delegados em cada GT, e em menos de nove GTs. As propostas aprovadas por mais de 70% dos delegados, em pelo menos nove GTs, foram consideradas aprovadas e não foram submetidas à apreciação da plenária.

Das 342 propostas votadas nos GTs, 252 (90%) foram aprovadas com manutenção total do texto ou com supressão parcial, por unanimidade dos GTs, e por isso não foram submetidas à plenária final. Doze propostas (5%) foram aprovadas com supressão total da proposta por unanimidade dos GTs. Somente dezenove propostas não obtiveram mais de 70% dos votos dos delegados em pelo menos nove GTs e, por isso, foram submetidas à apreciação da plenária.

Igual procedimento de votação utilizado nos GTs ocorreu na plenária final, não havendo assim mudança na redação das propostas. A votação foi feita com crachá e o resultado obtido com visualização por meio de contraste.

Antes do início do voto, foi distribuído um caderno com um balanço sobre a votação nos GTs que deveria subsidiar o debate em plenária. Nesta etapa, a exposição e a troca de argumentos evidenciavam que os atores ali presentes possuíam alguma trajetória participativa. Mesmo aqueles que poderiam estar participando pela primeira vez da conferência nacional assumiam uma postura mais informada, proveniente do processo de aprendizado que começou nos bairros do seu município de origem e terminou na conferência nacional. Nela observou-se também que as defesas e as fundamentações das propostas baseavam-se em argumentos técnicos e políticos, voltadas para a solução de problemas nacionais, e não mais para problemas locais e/ou regionais, alicerçadas em defesas de relatos pessoais.

4 CONCLUSÕES: CONFERÊNCIAS DE SAÚDE E SISTEMA INTEGRADO DE PARTICIPAÇÃO, REPRESENTAÇÃO E DELIBERAÇÃO

Este capítulo buscou avaliar as conferências de saúde em suas diversas etapas – do local ao nacional –, à luz da ideia de *sistema integrado de participação e deliberação*. Tal como ressaltado, a ideia defende a conexão e a coordenação de um conjunto de práticas sociais (participação, representação e deliberação) exercidas em diferentes espaços, como forma de incluir uma pluralidade de vozes no processo de formação da opinião pública, de baixo para cima, acerca de determinado problema.

A partir da análise das regras e das dinâmicas das conferências de saúde é possível afirmar que, à medida que se verifica mudança de escala, observa-se concomitantemente uma sofisticação das regras, as quais passam a discriminar com maior precisão quem serão os atores aptos a participar das etapas – e a forma como deverão fazê-lo.

As regras estabelecem: *i)* a necessidade de os atores partícipes da etapa nacional terem integrado as conferências estadual, municipal, distrital e local; *ii)* os locais e o tempo de debate e de decisão; e *iii)* o número de resoluções produzidas que sofre um processo de racionalização com a mudança de nível de competência – em termos de números e atribuições. É possível afirmar, como decorrência deste processo, que a mudança de escala afeta também o comportamento dos participantes, pois a cada etapa que se sucede mudam os repertórios de ação, os quais passam a ser mais e mais representativos, embora nem sempre mais deliberativos.

A análise da dinâmica interna das conferências e das configurações institucionais permite afirmar que tais espaços são ocupados por estas distintas formas de ação, e que elas se conectam por meio de diferentes mecanismos, os quais envolvem desde as eleições dos delegados até a consolidação dialógica das propostas.

É possível colocar aqui que a participação é mais manifesta nas etapas iniciais, como nas CLS. Estas, se comparadas às demais etapas, podem ser caracterizadas por um grau de informalidade maior, ausência de instâncias claramente deliberativas, número consideravelmente menor de participantes, e grau de flexibilidade considerável no uso das regras relativas ao tempo de fala e à realização de destaques. Os atores experimentam maior liberdade de vocalização, embora não de decisão. Trata-se, assim, de uma *fase de aprendizado*, aberta a todos os cidadãos que se interessam pela temática, por meio da qual têm a oportunidade de aprender acerca do processo e do temário em questão. Esta fase termina com a instauração do processo representativo, pelo qual os delegados são eleitos. A partir deste momento, as demais etapas passam a congregiar atores que atuam em nome de outros localizados nos distritos, municípios e estados.

No que diz respeito à dinâmica representativa, chama atenção o vínculo prioritariamente territorial em sua constituição. A definição dos representantes a partir da CDS é definida com base no cálculo populacional de cada território. Além disso, o processo conferencista promove também outro tipo de representação, esta mais vinculada aos discursos que conformam o debate acerca das propostas. Este debate, que começa na base local, vai ganhando densidade por intermédio do confronto e da negociação entre diferentes opiniões, interesses e perspectivas, até o nível nacional.

O perfil de gênero dos delegados também muda com a mudança de escala. Enquanto na etapa distrital predomina a representação feminina nos três segmentos,

nas fases subsequentes (da municipal à nacional) os delegados do gênero masculino tornam-se predominantes, notadamente no segmento usuários.

A dinâmica representativa parece não comprometer o padrão inclusivo gerado pelo processo conferencista. No que diz respeito aos atores, dados relativos à etapa nacional sobre a frequência da participação dos delegados nas conferências mostram que, dos 29% respondentes, 41% participavam pela primeira vez da conferência de saúde, ao passo que 59% já haviam participado antes. Tais dados revelam a capacidade destes espaços para inserção de novas vozes à dinâmica representativa que se instala no decorrer processo conferencista.¹¹

Constata-se também, com a mudança de escala, uma variação no padrão de argumentação. Enquanto as CLS e as CDS caracterizam-se como espaços nos quais predomina o discurso informal, marcado pelos depoimentos e experiências pessoais acerca da vivência diária com os serviços e programas oferecidos pelo SUS no município, as demais etapas assumem novas características: a conversação cotidiana vai cedendo lugar aos discursos mais estruturados, baseados em argumentos mais técnicos e politizados. Os argumentos de cunho pessoal já não bastam para justificar e persuadir os outros atores no momento do debate em torno da importância de uma determinada proposta. Além da vivência, torna-se necessário o embasamento técnico e político na defesa e na justificação de cada uma delas. Esta mudança não compromete em nada a ideia de sistema, uma vez que a variação nos padrões de conversação – da fala cotidiana à argumentação racional – é defendida por esta ideia.

No que diz respeito à elaboração das propostas, é possível afirmar que os atores possuem um grau relativo de autonomia no processo. Se, por um lado, as diretrizes chegam formatadas por outras instituições envolvidas na política de saúde, como conselhos, secretarias e/ou ministérios, os participantes das conferências, por outro lado, ao formularem novas propostas, alteram o conteúdo e/ou a forma daquelas já existentes, tornando-se copartícipes da elaboração de diretrizes da política de saúde em diferentes níveis da Federação. Ademais, ao debaterem e alterarem publicamente os regimentos internos do processo, também reforçam sua autonomia, prescrevendo as regras às quais eles mesmos irão se submeter.

Na verdade, essa autonomia varia a depender da dinâmica de cada etapa. Nas locais, distritais e municipal os atores podem construir suas propostas mais livremente, ao passo que nas etapas estadual e nacional as regras prescritas se limitam à aceitação ou à negação das propostas oriundas das etapas anteriores. Este foi o motivo pelo qual os participantes da 7ª CES-MG romperam com o regulamento da conferência estadual e impuseram uma nova dinâmica à etapa, tal qual retratado na seção 3.6 deste capítulo.

11. Questionário aplicado aos participantes da 7ª Conferência Estadual de Saúde-MG pelo Conselho Estadual de Saúde.

Contrariando as recomendações da comissão organizadora, a plenária dessa conferência deliberou pela supressão dos GTs e decidiu, por maioria absoluta, debater e votar todas as propostas em plenário. O resultado da decisão pode ser aferido pelo número de destaques realizados em cada etapa do processo conferencista. Se comparados os números de propostas destacadas nas diferentes etapas, percebe-se que, enquanto no nível municipal verificaram-se 54 propostas, na etapa estadual observou-se um total de 271 e, no nível nacional, 19. O menor número encontra-se na etapa nacional, que congrega o maior número de conferências estaduais, ou seja, 27 delegações. Este processo de racionalização do debate e da possibilidade de mudança das propostas se justifica tanto em função da legitimidade do que foi construído nas etapas anteriores como do número de pessoas nos GTs.

Enquanto nas etapas distritais e municipais os grupos eram formados aleatoriamente por até 45 pessoas, no caso da etapa nacional foram compostos por duzentos delegados sorteados. É fato que este número reduz consideravelmente o tempo de debate. Daí a proibição da inclusão de novas propostas e da alteração substantiva na redação. Entretanto, se, por um lado, é fundamental respeitar as opiniões construídas publicamente nas etapas precedentes, mantendo assim a conexão necessária para formar um julgamento público acerca da temática debatida em todo o território nacional, por outro, é igualmente necessário qualificar este processo atentando para a pluralidade de identidades, opiniões e saberes que a etapa nacional congrega. Pequenas mudanças institucionais, por exemplo, o aumento do número de GTs ou a definição de uma porcentagem de propostas que poderiam ser alteradas, podem resgatar a autonomia decisória dos participantes, sem comprometer a legitimidade de seu processo de construção. A ideia de construção de um sistema legítimo precisa estar atenta para a conexão entre a dinâmica dos diversos fóruns com o todo. Neste sentido, além das regras da representação de atores, é necessário ter em conta as formas como se (re)configuram as propostas, dado que estas constituem o principal elo entre uma etapa e outra.

Desse modo, vale mencionar o papel exercido nesse processo pelos conselhos de políticas públicas. Tais instituições, responsáveis por convocar as conferências e definir a metodologia de trabalho, são fundamentais na constituição do processo conferencista. As conferências, além de funcionarem como mais um minipúblico por meio do qual os atores refletem sobre as propostas para um SUS de qualidade nos diferentes âmbitos da Federação, podem cumprir também a função de reestruturar o processo em questão. Se assim for, a ideia de sistema integrado de participação e deliberação ganha com esta interlocução um novo aporte, uma vez que a conexão deixa de se verificar somente entre as etapas das conferências, conforme mostrado neste capítulo, mas também entre as diferentes instituições participativas que conformam a política de saúde no país.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro; São Paulo: Revan; FAPESP, 2000.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**: revista de ciências sociais, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- _____. **A dinâmica da participação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- COHEN, J.; FUNG, A. Radical democracy. **Swiss journal of political science**, v. 10, n. 4, p. 26-46, 2004.
- CORTES, S. M. V. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no sistema único de saúde. **Sociologias**, ano 4, n. 7, p. 18-49, 2002.
- DRYZEK, J. S. **Foundations and frontiers of deliberative governance**. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- DRYZEK, J. S.; NIEMEYER, S. Discursive representation. **American political science review**, v. 102, n. 4, p. 481-493, 2008.
- FARIA, C. F. **Do ideal ao real**: as consequências das mudanças conceituais na teoria da democracia deliberativa. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA – ABCP, 7., 2010. Recife: GT – Teoria Política, 2010.
- FARIA, C. F.; PETINELLI, V.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista brasileira de ciência política**, n. 7, p. 249-284, 2012.
- FISHKIN, J. S. **Democracy and deliberation**: new directions for democratic reform. New Haven: Yale University Press, 1991.
- GOODIN, R. E. **Innovating Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2008.
- GOODIN, R.; DRYZEK, J. Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics. **Politics society**, v. 34, n. 219, 2006.
- HENDRIKS, C. Integrated Deliberation: civil society's dual role in deliberative democracy. **Political studies**, v. 54, p. 486-508, 2006.
- MANSBRIDGE, J. Deliberative democracy or democratic deliberation? *In*: ROSENBERG, S. W. (Ed.). **Deliberation, participation and democracy**: can the people govern? New York: Palgrave Macmillan, 2007.

MANSBRIDGE, J. *et al.* **A systemic approach to deliberative democracy**. 2012. Mimeografado.

PAPADOPOULOS, Y.; WARIN, P. Are innovative, participatory, and deliberative procederus in policy making democratic and effective? **European Journal of political research**, n. 46, p. 445-472, 2007.

SOUZA, C. H. L. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

YOUNG, I. M. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMEIDA, D. C. R. **Repensando representação política e legitimidade democrática**: entre a unidade e a pluralidade. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde em Minas**. *In*: CONFERÊNCIA ESTADUAL DE SAÚDE DE MINAS GERAIS, 7., 2011. Belo Horizonte: CNS, 9 ago. 2011a. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2011/09_ago_04.html>.

_____. **Regimento interno**. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 14., Brasília: CNS, 2011b.

CHAMBERS, S. Deliberative democratic theory. **Annual review of political**, n. 6, p. 307-326, 2003.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas? *In*: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES: INTERAÇÕES DISCURSIVAS E IMPLICAÇÕES PARA A LEGITIMIDADE EPISTÊMICA*

Alfredo Ramos

1 INTRODUÇÃO

As conferências nacionais de políticas públicas no Brasil são espaços de deliberação, participação e representação que combinam os três níveis territoriais (municipal, estadual e federal/nacional). Apesar de terem seu marco inicial em momento anterior ao governo Lula, é nesse governo que as conferências têm a sua promoção e desenvolvimento mais significativos, alterando o cenário participativo do Brasil (Avritzer, 2012). São convocadas por diferentes ministérios para promover diretrizes para a formulação de políticas públicas, centradas na elaboração e revisão das políticas nacionais, e com um grau diferente de impacto sobre o processo legislativo (Pogrebinschi e Santos, 2010). Apresentam uma geometria variável que combina elementos participativos e deliberativos, formando um sistema integrado de participação e deliberação (Faria, Petinelli e Lourenço, 2012; Ramos, Faria e Jerez, 2012). Podem começar no nível microlocal – em assembleias de bairro, em centro de saúde etc. –, mas quase todas ocorrem no nível municipal, onde se discutem as propostas que servirão de base para a discussão e se elegem representantes para o seguinte nível, o nível estadual, em que são eleitos os delegados e definidas as propostas para a fase nacional, que acontece em Brasília (Mateos, 2011; Silva, 2009).

Este trabalho analisa o processo da 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), desde as fases distritais e municipais em Belo Horizonte, passando pela fase estadual de Minas Gerais, até a nacional em Brasília. O foco recai principalmente sobre as escalas estadual e nacional, por serem aquelas que representam um desenvolvimento mais significativo em termos do cenário participativo. À luz das questões levantadas pela ideia de

*O autor agradece a Claudia F. Faria por concordar com sua participação na pesquisa Da constituição do interesse público à busca por justiça social: uma análise das dinâmicas participativa e deliberativa nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais de Políticas Públicas, de onde foram tirados muitos dos dados apresentados neste texto. Também agradece a Leonardo Avritzer e a Giovanni Allegretti pela leitura e os comentários aos rascunhos deste capítulo, bem como a Maria A. Lima, pela revisão do português. Eventuais erros remanescentes são de responsabilidade do autor.

legitimidade epistêmica da deliberação e da participação, a análise combina uma abordagem etnográfica com uma discussão mais específica das interações de saberes no âmbito deste processo.

2 DEMOCRACIA DELIBERATIVA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: TENSÕES, ELEMENTOS COMUNS E NOTAS PARA UM SISTEMA INTEGRADO DE PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO

Apesar da ideia de que “as escolas participativas e deliberativas convergem na crença de que as atuais instituições democráticas deveriam melhorar e ser complementadas por novas instituições” (Papadopoulos e Warin, 2007, p. 451), esta convergência não é evidente já que “participação massiva e deliberação de qualidade são muitas vezes dois conceitos em tensão” (Sintomer, 2011, p. 239). Aliás, em considerações iniciais sobre a democracia participativa, “a concepção de deliberação política é praticamente inexistente” (*op. cit.*, p. 256). Embora possam partilhar elementos comuns como os princípios de discussão, de inclusão e de publicidade, teóricos da democracia deliberativa interpretam estes princípios de maneira diferente. O princípio de discussão é reduzido à dimensão argumentativa do debate (com ênfase no “melhor argumento”); o princípio de inclusão pode ter uma abordagem minimalista, segundo a qual não devem participar tantas pessoas quanto possível, sendo suficiente uma amostra representativa; por fim, quanto ao princípio de publicidade, a abordagem deliberativa não exclui a necessidade de mecanismos de deliberação a portas fechadas (Sintomer e Allegretti, 2009, p. 365-367, Blondiaux, 2008, p.126-127).

É possível encontrar tentativas recentes de conciliar as perspectivas deliberativa e participativa sobre a democracia. Della Porta tenta esboçar uma definição de democracia participativo-deliberativa, que ocorre

quando, em condições de inclusão, igualdade e transparência, um processo comunicativo, aberto a todos aqueles que são potenciais interessados e com base na razão (o força do melhor argumento) transforma as preferências individuais, levando a discussões voltadas para o bem público (Della Porta, 2011, p. 90).

A partir do trabalho de Goodin (2005; 2008), Avritzer (2011) refere-se à ideia de eficácia deliberativa, enfatizando que, além de pensar em instituições homogeneamente deliberativas, deve-se prestar atenção aos momentos deliberativos dentro das instituições participativas. Outros estudos têm abordado a ideia de um sistema integrado de participação e deliberação, que busca

vincular tipos distintos de comunicação e discursos em esferas diferentes que conformarão os sistemas propostos. Formas de comunicação mais próximas ao tipo participativo, como a contestação, a demonstração e a negociação, devem ser conectadas com formas mais consensuais de solução de conflitos, próprias as arenas mais deliberativas (Faria, Petinelli e Lourenço, 2012, p. 255).

Essa ideia não procura só a coexistência de diferentes parâmetros de comunicação mas também enfatiza a inclusão em tais espaços (Faria, Petinelli e Lourenço, 2012, p. 255 e 256). Para Dryzek (2010, p. 10-12), um sistema pode ser considerado deliberativo na medida em que essa pluralidade de espaços e formas de interação permite uma deliberação autêntica, inclusiva e consequente. Autêntica no sentido de permitir uma comunicação sem coação, na qual são reconhecidos argumentos e pontos de vista diferentes; inclusiva, permitindo a participação dos interessados e afetados pela decisão (ou seus representantes); e consequente, mostrando bem a diferença que a deliberação implica na tomada de decisões.

Finalmente, Mansbridge *et al.* (2012, p. 6) identificam a ideia de sistema como “um conjunto de partes distintas, diferenciadas e de certa forma interdependentes, muitas vezes com funções distribuídas e com divisão de tarefas, conectadas de modo a formar um todo”. Este sistema exige diferenciação, integração, divisão do trabalho e interdependência, além de ter três funções essenciais, cujos desempenhos irão determinar sua legitimidade, definidas a seguir.

- *Ética*: baseada no respeito mútuo entre os cidadãos, considerados como sujeitos ativos no governo de suas sociedades (diretamente ou através de seus representantes).
- *Democrática*: refere-se à inclusão e igualdade entre os cidadãos. A inclusão de múltiplas vozes, demandas, interesses é o “elemento central que torna o processo de democracia deliberativa um processo democrático” (*op. cit.* p. 19).
- *Epistêmica*: relaciona-se com “produzir preferências, opiniões, decisões devidamente informadas por fatos e lógicas e que são o produto de considerações substantivas e significativas de razões relevantes” (*op. cit.*, p. 18).

Essa função epistêmica e sua relação com as outras funções serão a base para a análise do processo da 3ª CNPM. Discutir-se-á brevemente a ideia de funcionalidade ou legitimidade epistêmica do processo deliberativo para, depois, apontar algumas perspectivas teóricas com o intuito de reconciliar a questão epistêmica com os elementos mencionados.

3 A JUSTIFICAÇÃO EPISTÊMICA DA DELIBERAÇÃO: DOS CRITÉRIOS INDEPENDENTES À EQUIDADE EPISTÊMICA

Entre as várias elaborações teóricas sobre a legitimidade da democracia deliberativa, a justificação epistêmica considera que

a democracia deliberativa se justifica e, portanto, as decisões políticas através de um processo deliberativo democrático são legítimas, porque o procedimento tem mais valor epistêmico do que outros procedimentos democráticos alternativos. Isto significa que as decisões tomadas por esses processos são mais susceptíveis de

ser certas em geral do que as tomadas por outros procedimentos democráticos. Correção essa que é, pelo menos parcialmente, independente do processo e intersubjetivamente válida (Marti, 2006, p. 181).

Essas ideias são a base para estabelecer a existência de um “padrão independente de decisões corretas” (Cohen, 1986, p. 34) como base da perspectiva epistêmica da democracia. Cohen afirma que uma decisão é correta quando ela responde ou permite alcançar uma ideia de bem comum que é independente do processo a partir do qual se alcançou essa decisão. A partir da perspectiva de Marti, a legitimidade epistêmica “pressupõe que há algo que podemos e queremos saber” (2006, p. 182) – esse é o critério de correção das decisões políticas parcialmente independentes do processo decisório – e, portanto, precisamos do melhor procedimento para encontrar a melhor solução para um problema. O melhor procedimento seria a democracia deliberativa.

Entretanto, a ideia de um elemento de validade externa ao processo está sendo submetida a várias revisões para determinar qual é o núcleo da concepção epistêmica de democracia deliberativa. A própria existência de um critério de bem comum independente, assim como os elementos ligados ao processo, são os eixos fundamentais desses debates.¹

Em primeiro lugar, pode-se fazer referência aos trabalhos de Estlund (1997; 2011). O autor aborda apenas alguns critérios substantivos com base na ideia de que, em diferentes comunidades políticas, é muito elevada a possibilidade de divergências a respeito de se uma “decisão cumpre ou não os parâmetros externos da justiça” (2011, p. 146). No entanto, ele apresenta uma descrição da legitimidade democrática, segundo a qual “há pouca ou nenhuma ênfase na equidade processual” (*op. cit.*, p. 105). Procura conectar as teorias processuais com as substantivas, reconhecendo o valor epistemológico do processo e não “alguma virtude não epistêmica deste, tais como o respeito pela igualdade de participação e de expressão de pontos de vista” (*op. cit.*, p. 169).

De forma mais consoante com a interação entre perspectivas deliberativa e participativa aqui propostas, Peter (2007; 2009) desenvolve a ideia do *procedimentalismo epistêmico puro*. Ele baseia sua concepção epistêmica da deliberação em dois elementos: o razoamento público e a equidade política, assim considerados:

- *razoamento público*: “incorpora a dimensão epistêmica dentro de uma preocupação com os procedimentos justos enfatizando o valor epistêmico dos processos deliberativos justos” (Peter, 2009, p. 126); e
- *equidade política*: é interpretada de uma forma que incorpora a equidade epistêmica.

1. Pode-se fazer referência a perspectivas teóricas como o agonismo (Mouffe, 2007), as revisões de Fraser (1997) da ideia de esfera pública, ou as críticas feitas à deliberação, por incorrer em desigualdades na consideração de certos conhecimentos, atores e repertórios (Sanders, 1999; Young, 2000). Além disso, este texto posiciona-se fora das perspectivas que ligam a democracia com a verdade, e dessa com aquelas que a ligam ao reconhecimento do pluralismo de valores.

A concepção de Peter exige que todos os afetados deliberem em condições de igualdade política e epistemológica:

A democracia deliberativa baseada no procedimentalismo epistemológico interpreta a deliberação pública como um processo contínuo de engajamento crítico e aprendizagem com representações conflitantes sobre o que são os problemas, o que é preciso para resolvê-los, e as razões que as pessoas têm para avaliar opções alternativas assim interpretadas. Pode, assim, levar a sério a função construtiva dos processos de decisão democráticos, sem abandonar o respeito do pluralismo de valores (*op. cit.*, p. 126).

A partir dessa abordagem, as diferenças sociais são importantes em termos cognitivos, pois são necessárias para avaliar que tipo de “bem comum” que está sendo deliberado. Este modelo de legitimidade, “não pressupõe a existência de um produto certo para as decisões democráticas” e considera que a “deliberação pública inclusiva é valiosa não só por razões de igualdade política, também por suas contribuições epistêmicas” (Peter, 2007, p. 348).

Dessa maneira, concentra-se na dimensão cognitiva do processo, que capta “melhor a função construtiva da democracia deliberativa” (Peter, 2009, p. 127). A proposta exige “deliberação pública entre os membros de uma comunidade democrática, em condições de igualdade política e equidade epistêmica” (*op. cit.*, p. 132). Isto permite ultrapassar os problemas das abordagens centradas em padrões independentes, que só podem assumir os problemas relacionados com o marco já conhecido. Sua proposta enfatiza que “os vieses problemáticos não são aqueles que já sabemos, mas aqueles que permanecem ocultos” (*op. cit.*, p. 132) e que as práticas de produção do conhecimento devem ser inclusivas, vinculando inclusão política e equidade processual com o valor epistêmico na construção da legitimidade.

4 ESCALA, SABERES E CONFLITO NOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS/DELIBERATIVOS

A reflexão sobre a concepção epistemológica a partir dessa perspectiva tem que dialogar com a questão da escala, que se tornou um problema significativo na teoria deliberativa e participativa (Parkinson, 2006; Dryzek, 2010; Sintomer e Talpin, 2011). Isto decorre, basicamente, do fato de que existem fatores epistemológicos que justificam a implementação de dispositivos participativos e/ou deliberativos, apontando as capacidades dos cidadãos a serem valorizadas nesses processos: “como o afastamento das pessoas do poder foi justificado pela ignorância das massas, na sua inclusão será necessário enfatizar o seu entendimento” (Sintomer e Talpin, 2011, p. 13). Quais são, então, as competências e conhecimentos que o processo pretende criar/usar? E como estão ligadas à decisão e à escala? A relação entre conhecimentos, equidade epistêmica e processual, e escala é fundamental, considerando-se que “se a competência cívica está ligada apenas

ao saber do utilizador, os ‘profanos’ são ilegítimos para intervir em qualquer nível além do local, seu bairro ou local de trabalho” (*op. cit.*, p. 14).

Para analisar as interações entre conhecimentos produzidas nos espaços de deliberação nas diferentes fases da CNPM, dar-se-á atenção à classificação desenvolvida por Sintomer (2010, p. 135-153), que sistematiza os saberes adquiridos ou apresentados nestes processos dividindo-os conforme demonstrado a seguir.

1) *A razão comum*: há duas variantes deste tipo de saber cidadão, referidas a uma razão acessível a todas as pessoas e derivada da experiência cotidiana. Normalmente, é utilizada para “complementar um saber técnico que seria inadequado se estivesse isolado” (*op. cit.*, p. 141):

- saber do utilizador – Sintomer ilustra este tipo com uma citação de Dewey: “a pessoa que calça o sapato é que sabe se lhe aperta ou onde lhe aperta, embora o sapateiro qualificado possa saber melhor como resolver o problema” (*op. cit.*, p. 135). Este conhecimento é considerado válido tanto pelas teorias da nova gestão pública como pelas perspectivas da autogestão. A perspectiva comunicativa cria a necessidade de uma discussão “para que as várias necessidades expressas produzam um saber explorável” (*op. cit.*, p. 137). O saber do utilizador está associado à lógica de proximidade, no sentido triplo de proximidade entre os cidadãos e os políticos, proximidade geográfica e semelhança sociológica.
- bom senso – refere-se à capacidade de julgamento desapassionado, é um “saber não sistemático e, predominantemente desinteressado” (Sintomer, 2010, p. 139). Esta noção é referenciada em experiências como júris de cidadãos, conferências de consenso etc. Normalmente, os participantes são selecionados por meio de sorteio e requerem “suficientes informações, debates contraditórios (ou, pelo menos, pluralistas), que permitam a troca de argumentos e momentos de introspecção pessoal” (*op. cit.*, p. 140).

2) *O expertise do cidadão*: além do conhecimento da experiência cotidiana, este saber se relaciona com “um saber técnico que vai para além da simples experiência e dos saberes práticos, devido ao seu caráter sistêmico e ao recurso a conceitos abstratos” (*op. cit.*, p. 141). Encontram-se três tipos dentro deste conhecimento:

- saber profissional difuso – neste caso, aqueles que “participam enquanto habitantes são também trabalhadores dotados de um saber profissional, que pode ser aplicado no seu trabalho ou fora dele. Este saber pode ser mobilizado tanto na associação, quando na tomada de decisões, como na realização dos projetos adotados” (*op. cit.*, p. 142);

- *expertise* por delegação – são os conhecimentos adotados na realização das tarefas delegadas do Estado para entidades da sociedade civil; e
- contra-análise – desenvolvido em cenários de conflito sobre as decisões científicas ou técnicas, “quando determinados atores demonstram a necessidade de abrir o debate e alargá-lo para além do círculo habitual dos decisores. As associações que pretendem uma contra-análise podem realizá-las elas próprias ou recorrer a experts externos” (*op. cit.*, p. 143). Este tipo de conhecimento questiona, ainda, que a tomada de decisões seja delegada aos especialistas.

Além dessas tipologias, é importante fazer referência ao *saber político* adquirido nos processos de mobilização política, ou nos processos deliberativos ou participativos que aparecem como escolas de cidadania. Como resultado da reflexão coletiva – a aprendizagem, análise e a interação com os outros –, surgem os direitos e conhecimentos que desafiam as margens da cultura cívica e a “divisão do trabalho entre aqueles que sabem e aqueles que aprendem” (*op. cit.*, p. 148).

Observar as interações entre esses conhecimentos e os atores que os levam ao espaço público é importante na medida em que é necessário considerar o conflito e a dissensão “como epistemicamente produtivos” (Anderson, 2006, p. 9). Bächtiger (2011) defende a existência de modelos contestatórios de deliberação em que estão presentes três tipos de interações discursivas, relacionadas a seguir.

- Questionamento: é o processo de interrogação crítica e perguntas cruzadas, enfatizando o papel crítico de tal questionamento.
- Disputa: é o processo de disputa argumentativa com base nas posições e os argumentos dos participantes.
- Insistência: é um processo sustentado de disputa e questionamento, com o objetivo de “uma análise rígida do ato em questão” (*op. cit.*, p. 7).

Tal abordagem permite a consideração, no estudo empírico da deliberação, de “outras formas de comunicação, tais como a retórica, as emoções, os *story-telling*” (Bächtiger, 2011, p. 2), sempre que sejam utilizados para direcionar a atenção para fatos não considerados (*op. cit.*, p. 9). A atenção para diversas formas de comunicação que permitam a manifestação de ideias diversas e conflitantes parte da função epistêmica dos sistemas de deliberação e tem como objetivo “a controvérsia produtiva, não o confronto estéril” (*op. cit.*, p. 5). Estas formas de comunicação tornam o sistema deliberativo mais frutífero em termos epistêmicos, especialmente porque podem ajudar a “explorar mais plenamente todos os lados de uma questão, a descobrir informações não compartilhadas” (Bächtiger e Gerber, 2012, p. 3).

5 A 3ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES: UM PROCESSO COM LEGITIMIDADE EPISTÊMICA?

A 1ª Conferência de Políticas para as Mulheres ocorreu em 2004, e a segunda edição, em 2007. A 3ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres foi realizada em 2011, convocada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) para discutir o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PN). A 3ª CNPM contou com seguinte ciclo:

- em Belo Horizonte, ocorreram nove pré-conferências distritais, totalizando 1.092 participantes, sendo que a etapa municipal contou com 317 participantes;
- em Minas Gerais, foram 43 municipais e três conferências temáticas, sendo os temas trabalhadores rurais, mulheres em espaços de poder e mulheres negras. Ao todo, 957 delegadas participaram da etapa estadual.

A CNPM como um todo contou com 1.119 conferências municipais, 118 regionais e 27 estaduais. A etapa nacional teve a participação de 2.813 delegadas.

Todas as conferências mantiveram o mesmo formato:

- plenária de abertura: momento de discussão, entre outras coisas, dos regimentos internos (RIs) e compartilhamento de informações sobre o ciclo e os cadernos de propostas dos níveis prévios;
- grupos de trabalho (GTs): momento de discussão e elaboração de propostas;
- plenária de encerramento: espaço de discussão e priorização das propostas; e
- eleição das delegadas para o próximo nível, exceto na última fase (nacional) – o percentual de vagas para delegadas foi de 60% para delegadas da sociedade civil e 40% para o poder público.

5.1 Pré-conferências distritais: o início do processo, a escala microlocal

As pré-conferências distritais correspondem à primeira etapa do ciclo, que terminou na 3ª CNPM, em Brasília, e constituíram os espaços onde foram geradas a maioria das propostas discutidas nas outras escalas. Em Belo Horizonte, nove conferências distritais (uma por distrito) foram realizadas entre 10 e 26 de agosto de 2011, resultando em 171 propostas.

A organização das pré-conferências depende da Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM). Não tendo uma estrutura administrativa ou de interação sociedade civil-poder municipal descentralizada, a COMDIM coopera com mulheres ativistas ou profissionais para o desenvolvimento de cada conferência na sua área.

Foram analisadas cinco pré-conferências distritais² em Belo Horizonte. Todas tiveram início com o registro e a inscrição de participantes (em alguns casos, separados por segmento), momento em que receberam o crachá de registro e uma série de materiais, incluindo o documento com o regulamento da 3ª CNPM e o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que deveria subsidiar as discussões.

As mesas de abertura da pré-conferência apresentavam as diretrizes do processo, observando os temas a serem tratados, se haveria ou não divisão em GTs, e se as propostas seriam direcionadas para diferentes esferas de governo (por exemplo, o município de Belo Horizonte desenvolveria o primeiro plano municipal a partir das propostas da conferência). É interessante notar que, embora o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres fosse o documento orientador para as discussões, a organização limitou-se a quatro ou cinco dos onze eixos do plano. Além disso, foram realizadas apresentações sobre temas como violência, combate à pobreza e à exclusão racial, e participação das mulheres nas políticas públicas ou nos espaços de governo.

Em todos os casos, as mesas e apresentações iniciais foram seguidas da elaboração das propostas e da escolha de delegadas(os). Nestes momentos, as pré-conferências apresentaram um maior grau de informalidade, determinado pela ausência de regimento interno, algo que prejudicou sua qualidade deliberativa. Algumas pré-conferências tiveram divisão em GTs, outras discutiram as propostas em plenário.

Nos casos em que foi decidida a divisão em GTs, o habitual foi ler os objetivos do plano antes de iniciar a discussão. Cada grupo tinha de dez a vinte pessoas, com um coordenador e um relator (em geral, do setor de governo). A elaboração das propostas consistia em uma discussão em que qualquer pessoa podia sugerir uma proposta para ser debatida pelo grupo. Não houve votação nos GTs, e as propostas foram geralmente aprovadas por aclamação após breves trocas de argumentos entre as participantes. Também não houve debates prolongados nos casos em que o debate foi realizado em plenária. Na maioria dos casos, a transmissão das propostas dos grupos de trabalho para as plenárias foi deficiente. Em poucos casos, as propostas foram lidas em plenário (que em qualquer caso, não constituiu uma esfera de debate ou aprovação das propostas), e só foi lido o nome das delegadas eleitas.

Em relação às retóricas adotadas e aos conhecimentos expressos, muitas das apresentações focaram em experiências pessoais ou microlocais a partir das quais as propostas foram elaboradas. Em contrapartida, trabalhadoras nos setores de saúde, educação e atenção à violência de gênero usavam mais conhecimentos

2. Os dados apresentados referem-se às pré-conferências dos seguintes distritos: Norte, Centro-Sul, Barreiro, Venda Nova e Pampulha.

técnicos vinculados especificamente à sua profissão. Houve também opiniões que exigiram a presença de certos grupos (indígenas, negras etc.) como significativa para o processo. Em poucos casos apareceram perspectivas mais gerais ou sistêmicas, ou houve menção às palestras de abertura das pré-conferências para justificar uma proposta.

A eleição de delegadas seguiu a elaboração das propostas. O número de delegadas a escolher foi determinado pelo regulamento da 3ª Conferência Municipal. Foram selecionadas até vinte delegadas titulares – quando houve mais de cem pessoas, número alcançado em quase todos os casos, exceto dois, não valorizando o grau de mobilização – em cada distrital (independentemente da população da área) e uma delegada para cada cinco participantes, em caso de não se chegar a cem. O critério de representação foi mantido em 60% de vagas para sociedade civil e 40% para o poder público.

Nas pré-conferências com a presença de GTs, a apresentação das candidatas ocorreu nos mesmo moldes – com proporção de uma delegada para cada cinco participantes – e raramente houve votação. Nas pré-conferências em que a plenária foi mantida, o mecanismo da eleição foi diferente: ou por apresentação voluntária (com ou sem votação) ou por acordo das participantes. Enquanto em uma as delegadas voluntárias foram apresentadas em plenário e não foi necessário votar, em outra houve divisão em dois espaços. Os representantes do poder público escolheram suas delegadas por acordo, enquanto, entre a sociedade civil, cada candidata teve um minuto para se apresentar e, em seguida, foram escolhidas por votação. A eleição de delegadas em espaços separados facilitou o cumprimento das regras sobre as porcentagens de representação, o que não aconteceu quando a eleição foi feita nos grupos de trabalho.

5.2 3ª Conferência Municipal: o início do processo representativo

A 3ª Conferência Municipal de Política para as Mulheres de Belo Horizonte foi realizada nos dias 2 e 3 de setembro de 2011, no Auditório da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Esta conferência resultou em catorze propostas para o nível estadual e 28 para o municipal. A primeira etapa foi a inscrição das delegadas, que receberam diversos materiais, como o documento com a convocatória, o regulamento e o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Junto a estes, havia também o documento com as propostas vindas das pré-conferências distritais. Este documento serviu de base para a discussão nos GTs, em que as propostas foram substancialmente modificadas a partir dos debates.

O painel de abertura da conferência teve breves declarações da coordenadora da COMDIM e do secretário municipal de política social, seguidas de uma apresentação de Tatau Godinho (assessora especial da Secretaria de Políticas para as Mulheres) sobre o processo da 3ª CNPM. Nesta fase, o regulamento foi lido e

aprovado. A maioria das apreciações tinham a ver com a logística da conferência, os direitos de voto das convidadas e observadoras, ou a questão da participação masculina. Só foi significativa uma das moções que modificou a dinâmica e a porcentagem de eleição das delegadas. As trabalhadoras do setor público (não as gestoras) foram consideradas como sociedade civil, alterando a porcentagem de participação de delegadas de 60% para 80% de representantes da sociedade civil, e de 40% para 20% de representantes do governo.

O segundo dia incluiu duas palestras. A primeira combinou uma análise da situação das mulheres no município junto aos desafios a enfrentar para a construção de políticas de gênero. A segunda esteve mais focada na avaliação das propostas da 2ª Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres e as perspectivas de melhoria a partir de sua realização.

Tal como nas pré-conferências, as participantes trabalharam cinco temáticas do 2º Plano Nacional nos GTs. As participantes foram divididas em cinco grupos (com uma média de 35 a 40 pessoas em cada). Cada um dos GTs deveria escolher três propostas que seguiriam para o nível estadual e cinco propostas para subsidiar o Plano Municipal de Políticas para as Mulheres.

O conjunto de propostas que cada grupo tinha de discutir variou entre 37 e 46 (o GT de saúde e direitos reprodutivos foi o que mais tinha propostas para debater). Nenhum dos GTs podia gerar novas propostas, respeitando o fato de que foram elaboradas nas pré-conferências, só podiam fundir algumas ou modificar a redação das já existentes. Em muitos GTs, a preocupação fundamental das delegadas foi melhorar a redação de propostas (a maioria delas teve destaques) e agregar algumas, visando aperfeiçoar sua qualidade e impacto.

O processo de debate sobre as propostas modificou e melhorou substancialmente sua qualidade, seja por meio da discussão em plenária ou com a criação de grupos que prepararam uma nova versão – isto acontecia quando a proposta era destacada por mais de uma pessoa. Nesta segunda fase, a circulação de conhecimentos e aprendizagens derivados das pré-conferência e sua interação foi maior. A priorização das propostas depois dos debates – principalmente voltados à fusão das propostas – foi realizada por meio de votação levantando o crachá de registro.

Na plenária de encerramento, com pouca assistência, a mesa de coordenação convocou de forma aleatória as relatoras dos grupos de trabalho para ler as propostas aprovadas. Apenas foi votada uma proposta – recuperando um debate que ocorreu no grupo e alterando a decisão tomada no GT.

Para a eleição das delegadas foram formados dois fóruns, um para eleger as representantes do poder público e outro para eleger as representantes da sociedade civil, o que foi mantido apesar dos protestos que ocorreram em alguns grupos de trabalho. Cinquenta delegadas foram eleitas – quarenta da sociedade civil e dez do governo.

No espaço da sociedade civil, foram discutidos alguns critérios para orientar a escolha. Primeiro, sem chegar a acordos relevantes a este respeito, tentaram abordar questões de representação por segmento (idade, raça e entidade). O segundo critério foi o de respeitar a representação territorial, considerando todas as divisões distritais. Este foi o critério mais importante, o que levou a reuniões separadas por distrital para eleger suas delegadas. Apenas em dois dos nove casos foi necessário recorrer à votação. Nestes casos, as candidatas tiveram tempo para se apresentar e, em seguida, foram votadas pelas presentes.

5.3 3ª Conferência Estadual: mudança na escala e na qualidade deliberativa

Na 3ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres de Minas Gerais (realizada entre os dias 17 e 19 de outubro de 2011), a quantidade e diversidade de atores envolvidos foram muito maiores que em fases anteriores. A mesa de abertura realizou uma avaliação das políticas públicas para as mulheres desenvolvidas até o presente, o que serviu como quadro de avaliação e prestação de contas no âmbito da conferência.

Após essa fase, foi lido e votado o RI da conferência. Antes de começar a leitura, a coordenadora da mesa lembrou que só poderiam votar as delegadas com o crachá visível. Um total de dezesseis artigos do regimento foram destacados para discussão, relativos a vários aspectos. No entanto, muitas das propostas de alteração dos artigos foram rejeitadas em votação. Primeiramente, algumas que tentaram garantir mais vagas para mulheres negras ou para comunidades tradicionais na eleição de delegadas ou na comissão organizadora. Outra proposta rejeitada foi a que tentou repartir vagas restantes para as representantes de entidades de âmbito nacional. Finalmente, houve tentativas de modificar a dinâmica da discussão, afirmando que a divisão aleatória das pessoas em grupos de trabalho não permitia rentabilizar o conhecimento das pessoas com um conhecimento mais relevante em outras áreas, desperdiçando estes saberes. Além disso, foi pedido maior tempo de exposição nos debates. Ambas as propostas foram rejeitadas.

Além de questões organizacionais (controle de assistência, horários etc.), as modificações mais importantes no regimento relacionaram-se à representação. Primeiro, foi aprovado que a eleição das delegadas fosse conduzida de forma independente por cada uma das regionais da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (Sedese)³ para ser aprovada na plenária final. A proposta seguinte – muito mais controversa e aprovada após votação mais disputada – foi que as regionais pudessem eleger suas representantes de modo autônomo, de acordo com os critérios próprios, sem obrigatoriedade de considerar os critérios definidos no RI.

3. A Sedese dividiu o estado de Minas Gerais em vinte regionais para a divisão de delegadas em função da população.

A porcentagem e o número de delegadas que as regionais poderiam escolher era determinada por sua população e, em seguida, pelo grau de mobilização – isto é, o número de municípios que fizeram conferências em cada região. A terceira modificação feita indicou que a fórmula de repartição deveria ser o grau de mobilização (invertendo os critérios iniciais), de modo a valorizar a participação prévia. A votação foi de 78 contra e 109 delegadas favoráveis à mudança. A aprovação desta proposta alterou significativamente a distribuição das delegadas entre as regionais, ficando como apresentado na tabela 1.

TABELA 1
Vagas delegadas por regional antes e depois da votação

Regionais da Sedese	Antes da modificação		Depois da modificação		Vagas modificadas
	Sociedade civil (SC)	Poder público (PP)	Sociedade civil	Poder público	
Almenara	2	1	3	1	+1 (SC)
Paracatu	2	1	2	1	0
Salinas	2	1	2	1	0
Araçuaí	2	1	2	1	0
Ituiutaba	2	1	1	1	-1 (SC)
Patos de Minas	0	0	0	0	0
Teófilo Otoni	6	3	8	4	+2 (SC) +1 (PP)
Uberaba	6	3	7	3	+1 (SC)
Poços de Caldas	5	3	6	3	+1 (SC)
Muriáe	5	3	5	2	-1 (PP)
Curvelo	5	2	3	2	-2 (SC)
Uberlândia	5	2	3	3	-2 (SC)
Governador Valadares	6	3	11	5	+5 (SC) + 2 (PP)
Montes Claros	6	3	9	5	+3 (SC) +2 (PP)
Varginha	6	3	6	3	0
São João Del Rei	6	3	6	3	0
Juiz de Fora	6	3	5	3	-1 (SC)
Divinópolis	6	3	3	1	-3 (SC) -1 (PP)
Timóteo	6	3	2	1	-4 (SC) -2 (SC)
Belo Horizonte	26	13	26	11	-2 (PP)

Elaboração do autor.

Obs.: com base no Regimento Interno da 3ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres.

Catorze das vinte regionais se depararam com alteração no número de delegadas que poderiam escolher. Esta mudança é significativa, não só por causa das transformações geradas, mas pela implicação disso em termos de conflito por representação. A alteração proposta partiu da sociedade civil, que procurou alterar a divisão concebida pelo governo de modo a gerar um cenário mais oportuno aos interesses de alguns movimentos de mulheres.

As participantes foram divididas aleatoriamente em seis grupos de trabalho para debater sobre um dos eixos do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. A maioria dos GTs iniciou as atividades a partir da escolha de uma relatora – as duas coordenadoras já tinham sido selecionadas – e com a leitura dos objetivos dos eixos no plano para determinar quais eram prioritários. O foco, aqui, recai sobre o funcionamento do GT 5, que trabalhou com dois eixos (no nível nacional e estadual): “Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão” e “Cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias” (eixos 5 e 8 do Plano Nacional, respectivamente).

Esse GT, tal como os demais, devia escolher seis propostas para o nível nacional e dez para o estadual. A dinâmica foi suprimir algumas propostas, encaminhá-las para outros eixos – quando se considerou que a proposta não estava dentro do eixo que estava sendo discutido – e trabalhar com as aprovadas em termos de fusão, correção, supressão parcial ou alteração do texto, gerando novas propostas. No grupo 5, a primeira parte do trabalho teve o resultado apresentado na tabela 2, que realça a elevada quantidade de propostas encaminhadas para os outros eixos.

TABELA 2

Propostas encaminhadas, suprimidas ou debatidas nos eixos 5 e 8

Eixo/nível	Total de propostas	Encaminhadas a outro eixo	Suprimidas	Debatidas
5/nacional	56	17	13	26
8/nacional	18	5	1	12
5/estadual	31	13	8	20
8/estadual	42	12	8	30

Elaboração do autor.

Nesta primeira fase, o nível de debate foi escasso, apenas em alguns casos as delegadas tiveram de justificar a sua proposta e não houve praticamente nenhum conflito. A maior parte do debate se desenvolveu posteriormente na seleção das propostas finais. Neste GT, a maioria das propostas selecionadas para votação final foi objeto de alteração durante o trabalho. Adicionou-se texto, alteraram-se propostas, trocaram-se algumas palavras ou fundiram-se propostas. Nos casos em que a alteração em questão era muito específica – como a alteração ou o acréscimo de uma palavra ou de uma expressão particular –, esta era raramente justificada.

Por sua vez, quanto maior era a modificação proposta, maior era a argumentação. Assim, quando houve maior interação discursiva em torno de uma proposta, ou mais argumentos e/ou conhecimentos apresentados, também houve maior transformação destas propostas.

Entre os saberes que emergiram na observação da interação no GT, dois são os tipos que apareceram mais. O primeiro é um saber profissional difuso e diverso resultante das diferentes origens e profissões das participantes. Dentro desta tipologia, apareceram essencialmente referências a questões legislativas – explicadas a outras participantes sempre que necessário –, o saber profissional derivado da experiência no campo da política específica ou saberes profissionais em diferentes disciplinas, enfatizados para ressaltar a importância de uma proposta.

Em segundo lugar, houve um repertório de saberes políticos derivados da experiência em outros processos de participação, mas também da experiência em conferências – conferências anteriores de mulheres, nas primeiras fases da 3ª CNPM ou em outras temáticas. Com menor influência do que os saberes profissionais, este repertório transformou as propostas em um sentido estratégico, especificando a proposta com base no nível de competência, as formas de aplicação, observando elementos problemáticos das políticas a partir da contra-análise etc.

As histórias pessoais ou as experiências vividas em um município tiveram pouco peso, muito menor que nas fases iniciais. Os saberes por delegação tiveram um peso um pouco maior que as experiências pessoais ou locais, de modo que influenciaram mais as alterações nas propostas. Nos casos em que foram utilizados, referiam-se à experiência na gestão de alguns programas e projetos socioculturais.

As interações discursivas em torno de cada proposta foram poucas, principalmente pelo curto espaço de tempo existente para tratar das cerca de noventa propostas, especialmente em um grupo de oitenta participantes. Também praticamente não houve momentos de conflito, no sentido de uma disputa entre as participantes. Na maioria dos casos, a proposta apresentada foi aprovada. Quando houve várias sugestões de modificação, buscou-se abarcar os diferentes interesses ou opiniões apresentadas. Foram raros os casos em que foi possível ver exemplos semelhantes à ideia de contestação deliberativa, mas é certo que, nestes casos, a interação ampliou significativamente os argumentos e permitiu uma melhor compreensão da modificação apresentada, alterando substancialmente a proposta.

Na deliberação, depois da discussão das propostas de etapas anteriores, houve espaço para fazer novas propostas em cada um dos eixos, sendo que estas poderiam ser tanto orientadas ao plano estadual quanto ao nacional. A existência desta possibilidade foi relevante, porque, por um lado, permitiu valorizar o conhecimento das participantes que, anteriormente, poderiam não ter tido espaço para debater uma temática – pela própria organização das fases anteriores das

conferências, em que algumas temáticas não foram debatidas –, e, por outro, a partir de novas propostas em sua maioria amplamente justificadas, enriqueceu o diagnóstico que estava sendo feito dentro de um eixo. Além disso, participantes cujas propostas haviam sido rejeitadas em fases anteriores tiveram nova oportunidade de defendê-las. Pode-se notar também que houve uma maior familiaridade com o primeiro eixo de discussão (participação) que com o segundo (mídia), independentemente do fato de ambos terem sido considerados igualmente importantes. Foi muito maior a diversidade de argumentos e saberes apresentados quanto ao primeiro tema, enquanto, no segundo, prevaleceram os saberes dos profissionais ligados à mídia.

Embora a tipologia dos repertórios discursivos fosse escassa – ainda que ocorressem momentos em que foi lido um poema ou contada uma história pessoal, diferenciando da tendência geral –, é interessante notar que houve igual respeito e reconhecimento para todos os repertórios e conhecimentos apresentados. Mesmo nas interações em torno da modificação de uma mesma proposta, os repertórios foram reconhecidos de forma equitativa. A maioria das propostas foi aprovada por votação próxima ao consenso ou por aclamação, com poucas exceções em que a votação foi usada para resolver um conflito.

Para priorizar as propostas que iriam para a votação na plenária, a votação foi usada como um mecanismo de agregação pós-deliberação. A votação teve duas rodadas – exceto para um eixo em que o número de propostas selecionadas era o mesmo que aquelas que tinham de ser selecionadas. Na primeira, foram votadas as propostas mais importantes; na segunda, as propostas foram priorizadas a partir do número de votos. Não houve debate nesta fase.

A plenária final teve como objetivo aprovar as propostas elaboradas nos grupos tanto para o nível nacional como para o plano estadual. Após a apresentação, pelas coordenadoras dos GTs, de uma visão geral de como tinham sido os trabalhos, foram lidas as propostas aprovadas em cada eixo – seis e dez, respectivamente. Aquelas que não foram destacadas foram consideradas aprovadas. As propostas com destaques tiveram turnos para apresentar destaques de modificação, supressão ou defesa das propostas para a votação final. Além disto, também era possível introduzir novas propostas na plenária final – caso contassem com a assinatura de 30% das delegadas. É importante notar que, em todos os eixos, com exceção de um, das propostas finais que foram submetidas, entre 70% e 80% tiveram mudanças significativas. Algumas tiveram alteração na redação, outras resultaram de fusões entre propostas, outras eram propostas novas. Isto significa que o trabalho no GT foi relevante para a construção da agenda da política para as mulheres e tem conseguido elaborar mais propostas a serem discutidas.

No início da plenária, foram lidas e discutidas as propostas que seguiriam para a etapa nacional, conforme ilustra a tabela 3.

TABELA 3
Votação das propostas da plenária de encerramento estadual

Eixo	Total de propostas	Sem destaque	Destacadas	Total de destaques
1	6	5	1	1
2	6	3	3	4
3	6	3	3	7
4	6	2	4	10
5	6	1	5	6
6	6	3	3	2
7	6	3	3	3
8	6	3	3	4
9	9	4	5	5
10	6	3	3	6
Total	63	27	33	48

Elaboração do autor.

Essa fase teve um papel importante, tornando-se o último espaço em que foram aprovadas, modificadas ou rejeitadas as propostas, além de permitir elaboração de novas propostas. Foram destacadas mais de 50% das propostas. A maioria dos destaques apresentados apenas buscou adicionar alguns matizes ao texto ou alterar ligeiramente a redação. Em quase todos, não houve justificção pública, mas, em geral, as propostas foram aprovadas. Nos poucos casos que tiveram justificção, o saber técnico e profissional foi predominante – referência à legislação, diagnósticos gerais sobre um determinado setor etc. –, sendo quase anedóticas as experiências pessoais, os casos municipais ou os saberes mais políticos.

Apenas em um caso houve um conflito real na plenária, relacionado à votação sobre a legalização do aborto, temática presente em outras fases da conferência. Esta proposta foi a que obteve o maior número de destaques e foi objeto de maior interação discursiva. As retóricas apresentadas a favor ou contra e as reações da plenária foram radicalmente diferentes ao que aconteceu nesta fase.

As delegadas contra a legalização fizeram declarações como: “isso é legalizar o assassinato” ou “esta conferência é favorável à vida, esta proposta é contra a vida, por isso é uma proposta contra o espírito da conferência”. As defensoras da legalização, em contrapartida, defenderam a natureza laica do Estado brasileiro ou fizeram referência aos direitos das mulheres. É óbvio que os argumentos neste momento não alteraram as preferências das participantes e, ante a impossibilidade

de se chegar a um consenso, a proposta foi votada. O resultado do primeiro turno – com apenas um voto de diferença a favor da supressão da proposta – foi questionado pelas delegadas, de modo que houve uma segunda votação em que a proposta foi mantida, tendo sido aprovada com 104 votos a favor e 100 votos contra.

Após debate, quatro propostas novas foram aprovadas. A importância da plenária como um fórum de discussão e consolidação das propostas foi muito maior que em etapas anteriores. Cabe adicionar, ao analisar como se qualificam e proporcionam competências relevantes a este espaço, o fato de que era possível apresentar novas propostas – embora tenha havido pouco debate sobre elas.

Ao discutir as propostas relativas ao plano estadual, a coordenadora levantou a possibilidade de aprovar todas em conjunto sem que fossem lidas. As participantes aprovaram a sugestão. Considerando o alto grau de destaques que existiram sobre as propostas que iriam para a etapa nacional e suas implicações, esta decisão, tomada por falta de tempo, foi um déficit em termos da qualidade do processo deliberativo.

Na última fase, as regionais dividiram-se entre poder público e sociedade civil para a eleição das delegadas, de modo que cada grupo decidiu os próprios critérios de escolha. Grande parte da discussão foi para clarificar esses critérios, o que significava, por um lado, um debate sobre o que o grupo achava que tinha que representar (idade, etnia, entidades, territórios etc.) e, por outro, um conflito forte entre as delegadas sobre a legitimidade de sua representação, deixando claras as relações de poder e as tensões entre as delegadas regionais.

5.4 A conclusão do processo: a 3ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres em Brasília

Depois da realização de 1.119 conferências municipais, 118 regionais e 27 estaduais, a 3ª CNPM teve lugar entre os dias 12 e 15 de dezembro de 2011, no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, em Brasília. Desde o seu início, foi afetada por problemas de logística. A empresa que havia vencido a licitação para organizar o evento retirou-se dez dias antes do início da conferência. Isto gerou problemas de acomodação e transporte de muitas delegações. Estes transtornos impactaram os horários, o ambiente e os trabalhos da CNPM. Algumas delegações estaduais ameaçaram até mesmo abandonar a conferência.

Esse problema foi mencionado em todas as declarações da mesa de abertura, incluindo a da presidente Dilma Rousseff. Entre as conferências já realizadas em seu governo, esta foi a única conferência que contou com a presença da presidente. Dilma Rousseff se referiu à importância da conferência, ao compromisso dos diversos ministérios com a resolução dos problemas de logística, e à importância do século XXI como o tempo do “empoderamento das mulheres”.

Além disso, confirmou que a SPM manteria seu *status* atual. Michelle Bachelet, secretária para a Igualdade de Gênero das Nações Unidas, foi outra presença de destaque nesta etapa nacional.

Diferentemente do que foi observado nas etapas preparatórias no estado de Minas Gerais, a etapa nacional da 3ª CNPM atribuiu uma grande importância aos espaços de formação e debate. Houve quatro painéis de discussão e oito “rodas de debate” para discutir temas como desenvolvimento socioeconômico, racismo e lesbofobia, autonomia, comunicação, entre outros. Houve ainda um conjunto de palestras específicas sobre as perspectivas e prioridades do II Plano Nacional de Política para as Mulheres, foco da discussão na 3ª CNPM. Painéis e grupos de discussão tiveram muita participação tanto das delegadas do governo como da sociedade civil.

A representação deixou de ser o eixo central do debate sobre o regimento da conferência. A mudança mais importante foi o aumento do número de propostas que cada GT poderia escolher, que ficou em vinte. Esta mudança foi justificada observando que alguns eixos tinham mais propostas que outros, de modo que limitar a dez as propostas que poderiam ser escolhidas seria uma “injustiça comparativa”. Isto significou, contudo, que alguns eixos poderiam automaticamente fazer propostas novas, uma vez que nem sequer tinham vinte propostas no total, como indica a tabela 4.

TABELA 4
Total de propostas por eixo

Eixo	Total de propostas
Autonomia econômica e social e desafios para o desenvolvimento sustentável	22
Autonomia pessoal das mulheres	37
Autonomia cultural	18
Autonomia política, institucionalização e financiamento de políticas públicas para as mulheres	10

Elaboração do autor.

Os outros destaques tinham a ver com questões técnicas e de organização interna, como programação, apresentação de propostas, esclarecimentos sobre a porcentagem de GTs que tinham de aprovar uma proposta etc. Durante a CNPM, podiam ser observadas algumas reuniões de organizações de mulheres que têm articulação nacional. Nestas reuniões, eram determinadas quais propostas seriam apresentadas nos GTs. A presença de várias delegadas destas organizações permitia que estivessem presentes nos GTs de todos os eixos, atendendo às exigências do regimento para a modificação ou criação de novas propostas. Embora a estrutura da 3ª CNPM tenha facilitado este tipo de ação, também é verdade que, a partir de sua experiência, essas entidades promoveram numerosas reflexões dentro do GT, onde, além disso, trabalhavam pela aprovação de suas propostas.

A organização dos GTs também mudou em comparação com as fases anteriores. Os eixos do II Plano Nacional foram divididos em várias áreas: *i)* autonomia econômica e social; *ii)* autonomia pessoal; *iii)* autonomia cultural; e *iv)* autonomia política. No segundo dia de atividades, 24 GTs discutiram o eixo 1. Os outros três eixos foram debatidos no terceiro dia, sendo que havia oito GTs para cada um. Todos os grupos integraram transversalmente as orientações relativas à luta contra o racismo, a lesbofobia e o sexismo, e às desigualdades geracionais. O número de delegadas em cada GT variou entre cinquenta e cem.

Para esta pesquisa, acompanharam-se as atividades de dois GTs nos eixos de autonomia econômica e autonomia cultural. A tabela 5 apresenta o número de propostas destacadas nestes grupos.

TABELA 5
Número de propostas destacadas por GT

Eixo	Total de propostas	Propostas com destaque	Número de destaques
Autonomia econômica e social	22	17	32
Autonomia cultural	18	18	Não contabilizados

Elaboração do autor.

A primeira coisa a ser ressaltada é o número de propostas destacadas em cada GT, sendo o total no eixo da autonomia cultural – que também, pela alteração do regimento, anteriormente mencionada, poderia produzir novas propostas. Na maioria dos casos, os destaques tinham como objetivo adicionar itens ao texto – como referências a grupos específicos, concretizar determinadas ações, enfatizar alguns direitos na proposta etc.. Apenas no grupo que tinha 22 propostas tornou-se necessário suprimir ou fundir propostas. Quase todas as propostas foram aprovadas por aclamação e a votação não foi necessária para resolver conflitos.

Em quase todos os debates, houve um grau de interação discursiva – número de intervenções por proposta – muito maior que nas etapas anteriores, embora os destaques fossem para pedir mudanças mais específicas ou menos complexas. Portanto, o grau de justificação das razões e o debate em torno delas foram mais amplos e diversificados.

Neste nível, os tipos de conhecimentos e saberes que apareceram foram mais diversificados do que em fases anteriores. É verdade que o conhecimento legislativo ou técnico, que se pode enquadrar na categoria de saber profissional difuso, continuou a ter um lugar de destaque, mas compartilhado com outros saberes importantes, como político e de contra-análise. Houve também uma interação significativa entre os saberes profissionais em algumas propostas – por exemplo, prestadores de serviços públicos e assistência social – com conhecimentos mais relacionados com a dinâmica da contra-análise sobre a mesma temática –

por exemplo, o serviço público –, com o mesmo grau de reconhecimento pelas delegadas dentro dos grupos.

As contra-análises apresentadas foram diversas, com exemplos como referências a pesquisas de organismos independentes, ao conhecimento dos patrimônios culturais imateriais dos povos indígenas e os problemas para a sua valorização. Além disso, também foram mobilizados outros conhecimentos desenvolvidos a partir das práticas específicas dos movimentos sociais e suas análises de políticas públicas (antilesbofobia, educação, diversidade étnica etc.).

Como saber político, destacou-se a referência feita em alguns casos à agenda ou às propostas de outras conferências (educação, por exemplo) ou ao trabalho de outros movimentos sociais – dos quais as delegadas participavam ou não –, como o movimento estudantil ou sindical. Nestes casos, buscava-se reforçar uma proposta feita por outra delegada ou justificar uma proposta que estava sendo feita. Às vezes, houve também delegadas que, dada a sua experiência neste tipo de processo, anteciparam problemas mais técnicos (da gestão da discussão) ou completaram a elaboração das propostas indicando como fazê-las mais aplicáveis.

As narrativas referentes às experiências pessoais continuaram aparecendo e foram reconhecidas como válidas pelas delegadas. De maneira similar ao nível anterior, a presença destes repertórios teve uma natureza anedótica, tendo sido utilizados especialmente para reforçar algumas propostas e não para iniciar um debate. As referências às realidades locais ou mais particulares também apareceram, quase sempre ligadas à situação das comunidades tradicionais ou quilombolas. Como nas fases anteriores, houve um alto nível de reconhecimento dos saberes e das propostas apresentadas pelas delegadas. Não foram observadas hierarquias significativas entre os conhecimentos para determinar a modificação ou aprovação de uma proposta.

Finalmente, é necessário falar de um tipo de discurso muito presente nesta fase, muito mais que nas precedentes. Este tipo de discurso refere-se à linguagem dos direitos para justificar ou discutir algumas propostas. Nesse sentido, o debate serviu para publicizar uma crítica às políticas públicas para as mulheres como estavam sendo desenvolvidas até agora e questionar o marco a partir do qual estas políticas são construídas e avaliadas. Assim, expunham direitos pouco considerados no II Plano Nacional e reivindicavam sua inclusão nas novas políticas elaboradas a partir da 3ª CNPM.

Como mostra a tabela 6, a porcentagem de propostas modificadas após a passagem pelos GTs foi de quase 92%. Na maioria dos casos, as mudanças consistiam em acréscimos ao texto da proposta inicial. Apenas no eixo 2, devido ao número de propostas a ser escolhidas, houve fusão entre algumas para assegurar que um maior número de elementos fossem considerados nas propostas finais.

Dois grupos fizeram novas propostas (duas cada um), observando que, no eixo 1, as novas propostas foram aprovadas por 70% dos GTs, indicando algum grau de mobilização dentro da conferência para que estas propostas fossem aprovadas.

TABELA 6
Propostas aprovadas nos GTs o encaminhadas para a plenária

Eixo	Total de propostas	Propostas modificadas nos GT	Propostas modificadas (%)	Propostas novas	Aprovadas (sem votação na plenária)	Aprovadas para votação na plenária
Autonomia econômica e social e desafios para o desenvolvimento sustentável	22	20	90,1	2	22	2
Autonomia pessoal das mulheres	37	36	97,3	0	20	12
Autonomia cultural	18	18	100	0	17	3
Autonomia política, institucionalização e financiamento de políticas públicas para as mulheres	10	8	80	2	10	2
Total	87	82	91,9	4	69	20

Elaboração do autor.

Quando se observa como as propostas foram alteradas após a passagem pelos GTs – ignorando as fusões neste caso –, observa-se dois elementos como adições mais importantes. O primeiro foi a tentativa de alargar o âmbito dos direitos reconhecidos e defendidos, identificando grupos não reconhecidos anteriormente – como prisioneiras, comunidades tradicionais, indígenas etc. – ou denunciando violências específicas não identificadas no texto original – por exemplo, a transfobia. Buscou-se também modificar o papel das mulheres em certas esferas (como o trabalho) e introduzir outras questões mais específicas, como ilustrado nos trechos a seguir: “com garantia e acesso à previdência social como direito universal”, “demarcação e a desintrusão de terras indígenas e a titulação de comunidades remanescentes de quilombos”, “direitos de antena e espaço para organizações de mulheres”, facilitar “o processo de liberação das declarações de aptidão – DAPs ao PRONAF” etc.

Somado aos direitos, o segundo elemento discursivo importante refere-se às políticas públicas. Neste caso, chamou-se a atenção para o modo de execução destas: promover a intersetorialidade, levar em conta as peculiaridades locais, retomar leis ou acordos nacionais, ou apontar necessidades específicas de implementação de políticas. Além disso, houve manifestações de apoio a projetos legislativos ainda não aprovados, bem como questões referentes à agenda e ao marco

de políticas como promoção da economia solidária, soberania alimentar, acesso aos bens comuns ou de atenção para as cidades de fronteira, e para o cenário dos grandes eventos (Copa do Mundo e Olimpíadas).

Na plenária realizada no último dia, foram lidas as propostas aprovadas por 70% dos GTs e que não seriam votadas, integrando automaticamente o conjunto final das resoluções da 3ª CNPM. Posteriormente, em cada eixo, foram lidas aquelas que tinham obtido mais de 30% de aprovação nos GTs e que seriam votadas. Uma porcentagem muito elevada das propostas submetidas à votação foi aprovada por omissão, ou seja, sem destaques contra, o que garantia aprovação imediata. A informalidade na gestão dos instrumentos de debate condicionou a qualidade deliberativa da plenária, que foi muito baixa.

Apenas em poucos casos houve uma discussão ordenada. Em alguns apareceu um tipo de interação perto da ideia da contestação deliberativa, que voltou a ser útil para esclarecer posições em conflito e as razões de cada posição. Além disto, as propostas discutidas desta maneira estiveram entre as poucas que foram modificadas na plenária.⁴

Além desses “conflitos”, a questão da legalização do aborto foi novamente o tema mais controverso. Uma proposta matizada de legalização tinha passado com a aprovação de 70% dos GTs, tendo sido aclamada quando foi lida. No entanto, quase concluída a votação, um grupo disse que havia outra proposta que falava diretamente de legalização e que tinha conseguido o número suficiente de aprovações para ser votada na plenária. A partir desse momento, diferentes grupos começaram a pedir a votação e outros rejeitaram esta ideia, de modo que a tensão no auditório entre grupos a favor e contra o aborto cresceu. Finalmente, centenas de delegadas estavam em pé diante umas das outras, gritando lemas a favor ou contra o aborto. Depois de várias tentativas, a proposta foi submetida à votação e foi aprovada com a aclamação dos grupos favoráveis ao aborto.

6 CONCLUSÕES

O itinerário apresentado da 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres indica que a participação pode ocorrer não só a partir de conhecimentos “localizados” – fundamentados na experiência pessoal ou territorialmente localizados – e que a mudança na escala mobiliza diversos saberes. Nas pré-conferências e na Conferência Municipal de Belo Horizonte, os saberes do utilizador, baseados em testemunhos e experiências particulares, foram predominantes e constituíram a base para a elaboração das propostas a partir de sua interação com outros conhecimentos, principalmente profissionais e técnicos. A ausência de exemplos que

4. Apenas 10% das propostas submetidas à plenária foram modificadas.

ilustram a ideia de “bom senso” tem a ver com o tipo de instituição participativa que as conferências são. Ao contrário dos dispositivos deliberativos nos quais este tipo de conhecimento aparece, as conferências se baseiam na participação de pessoas diretamente ligadas ao assunto, tornando difícil a aparição deste saber.

Com a mudança de nível na escala, a relação entre saberes mudou a favor de uma predominância do conhecimento profissional na fase estadual e depois para um maior equilíbrio entre saberes políticos, contra-análises e saberes profissionais difusos no nível nacional. Em cada fase, a aplicação ou o resultado da interação entre os conhecimentos foi diferente: construção ou fusão de propostas, ampliação do marco de direitos e dos atores reconhecidos nas propostas etc.

Compreender a conferência como um sistema integrado de participação e deliberação permite aprofundar a compreensão da sua equidade política e epistêmica. A existência de vários foros onde se desenvolveram as propostas com insumos diversos marcados por repertórios e formas de comunicação diferentes é importante na avaliação da legitimidade epistêmica 3ª CNPM. Ao se considerar tanto a diversidade de saberes que aparecem em cada espaço como o alto grau de reconhecimento que geralmente tem a interação entre eles por meio do sistema, pode-se concluir que a equidade política e epistêmica e, portanto, a legitimidade nesse nível é alta.

Os testemunhos ou as histórias pessoais perderam peso com a mudança de escala, mas constituíam a base das propostas em torno das quais interagiu o resto dos saberes que ganharam importância com o desenvolvimento do processo. A possibilidade de mudar as propostas nos diferentes níveis do processo permitiu que a diversidade e a interação entre esses diferentes tipos de conhecimento pudessem fornecer sua contribuição no desenvolvimento das propostas, qualificando-as com a mudança da escala, por exemplo, em termos de reconhecimento de direitos e de inovação nas políticas públicas. Mesmo a possibilidade de novas propostas revelou-se interessante na expansão da agenda estabelecida pelas conferências.

Neste sentido, é possível ver como os saberes e a *expertise* se desenvolveram em diferentes *comunidades de prática*, onde uma diversidade de atores procedentes do poder público, das equipes técnicas, das entidades da sociedade civil deliberaram e compartilharam alguns valores sobre a política em questão. Estas comunidades interagiram de modos diferentes com outras comunidades para a elaboração da agenda política referente às mulheres.

Em boa parte, o peso dos saberes profissionais difusos, das contra-análises ou dos saberes políticos tem muito a ver com como a representação é construída no ciclo da conferência. Os espaços que existiam nas conferências,

separados entre poder público e sociedade civil, para a eleição das delegadas em cada distrito, município ou estado, foram arenas de debate e controvérsia, em que foram apresentados vários projetos e legitimadas certas formas de representação: entidades, territoriais, segmentos da população (jovens, idosas etc.) ou étnicos, assim como experiência de participação ou não nas conferências, entre outros. Deste modo, a representação na 3ª CNPM não estava tão ligada ao território (município ou estado) como estava à participação em determinadas organizações e movimentos ou a diferentes identidades (indígenas, lésbicas, comunidades tradicionais etc.). Esta construção da representação condicionou a presença (ou legitimidade) de certos discursos/conhecimento nas etapas estaduais e nacionais.

A CNPM, na interação entre repertórios participativos e deliberativos, teve espaço para diferentes formas de conflito. Nos níveis estadual e nacional, houve exemplos de contestação deliberativa, que mostraram a sua utilidade na ampliação das razões/argumentos apresentados na discussão e tiveram um grande impacto sobre a modificação das propostas. Outros tipos de conflitos, como a questão do aborto, não foram resolvidos deliberativamente, principalmente devido à incapacidade de alcançar um consenso, e quando passaram para a arena pública da plenária, os intercâmbios discursivos recorreram mais às retóricas emocionais. A decisão, nestes casos, é agregadora, e o resultado é fruto dos agentes presentes no momento da tomada de decisões, de modo que a representação assume uma nova importância.

Um dos maiores problemas enfrentados nesse tipo de processo tem a ver com a situação pós-conferência, tanto no controle ou acompanhamento das propostas, como nos problemas decorrentes da complexidade transescalar delas. Embora seja verdade que a Secretaria de Políticas para as Mulheres criou uma ferramenta informatizada para o monitoramento e a avaliação das propostas das conferências e do Plano Nacional, este mecanismo não permite um controle efetivo sobre a implementação destas propostas. As conferências, em suas diversas fases, ainda tendo espaço para algumas avaliações, não atuam como foros de controle. Órgãos deliberativos como os conselhos (nos diferentes níveis), ou outros, como as coordenadorias, também não fazem esse papel de controle e monitoramento.

No caso dos conselhos, o monitoramento poderia ser tanto das propostas encaminhadas para cada nível – por exemplo, conselho municipal avalia as propostas municipais – como a comunicação entre os conselhos das diferentes escalas. Enquanto isso, outros movimentos sociais criam espaços – dentro dos mesmos ou em rede com outros movimentos – onde são divulgadas e discutidas as propostas aprovadas em diferentes fases do ciclo.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, E. The epistemology of democracy. *Episteme*, v. 3, n. 1-2, p. 8-22, 2006.
- AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, R. (Coord.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.
- _____. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.739).
- BÄCHTIGER, A. **Contestatory deliberation**. *In*: EPISTEMIC DEMOCRACY CONFERENCE, Yale University, EEUU, 2011. Mimeografado.
- BÄCHTIGER, A.; GERBER, M. “**Gentlemanly conversation**” or **vigorous contestation**? An exploratory analysis of communication modes in a transnational deliberative poll (Europolis). *In*: CONFERENCE PROGRAM DELIBERATIVE DEMOCRACY IN ACTION, Abo Akademi, Finland, 6 June 2012. Mimeografado.
- BLONDIAUX, L. **Le nouvel esprit de la démocratie**. Paris: Seuil, 2008.
- BLONDIAUX, L.; SINTOMER, Y. El imperativo deliberativo. **Revista de estudios políticos**, n. 24, 2004.
- COHEN, J. An epistemic conception of democracy. **Ethics**, n. 97, 1986.
- DELLA PORTA, D. **Democrazzie**. Bologna: Il Mulino, 2011.
- DRYZEK, J. **Foundations and frontiers of deliberative governance**. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- ESTLUND, D. Beyond fairness and deliberation: the epistemic dimension of democratic authority. *In*: BOHMAN, J.; REHG, W. (Coords.). **Deliberative democracy: essays on reason and politics**. Cambridge: MIT, 1997.
- _____. **La autoridad democrática: los fundamentos de las decisiones políticas legítimas**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.
- FARIA, C.; PETINELLI, V.; LOURENÇO, I. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista brasileira de ciência política**, n. 7, 2012.
- FRASER, N. **Iustitia interrupta: reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”**. Bogota: Siglo del Hombre, 1997.
- GOODIN, R. Sequencing deliberative moments. **Acta politica**, n. 40, 2005.
- _____. **Innovating democracy**. New York: Cambridge University Press, 2008.
- MANSBRIDGE, J. *et.al.* **A systemic approach to deliberative democracy**. 2012. Mimeografado.

- MARTI, J. L. **La república deliberativa**: una teoría de la democracia. Madrid: Marcial Pons, 2006.
- MATEOS, S. B. A construção da democracia participativa. **Revista desenvolvimento**, n. 65, 2011.
- MOUFFE, C. **En torno a lo político**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- PAPADOPOULOS, Y.; WARIN, P. Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? **European journal of political research**, n. 46, n. 4, p. 445-472, 2007.
- PARKINSON, J. **Deliberating in the real world**: problems of legitimacy in deliberative democracy. New York: Oxford University Press, 2006.
- PETER, F. Democratic legitimacy and proceduralist social epistemology. **Politics philosophy economics**, n. 6, 2007.
- _____. **Democratic legitimacy**. New York: Routledge, 2009.
- POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. **Entre representação e participação**: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Rio de Janeiro: IUPERJ, 15 mar. 2010. (Relatório Final de Pesquisa).
- RAMOS, A.; FARIA, C.; JEREZ, A. Las Conferencias Nacionales en Brasil: hacia un espacio híbrido de participación y deliberación en la conformación de esferas públicas nacionales. *In*: WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, 22., 2012, Madri. **Resumos...** Madrid: IPSA, 2012.
- SANDERS, L. Against deliberation. **Political theory**, v. 25, n. 3, 1999.
- SILVA, E. A. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para discussão, n. 1.378).
- SINTOMER, Y. Saberes dos cidadãos e saber político. **Revista crítica de ciências sociais**, n. 91, 2010.
- _____. Deliberation et participation: affinité électorale ou concepts en tension? **Participations**, v. 1, n. 1, 2011.
- SINTOMER, Y.; ALLEGRETTI, G. **I bilanci partecipativi in Europa**: nuove esperienze democratiche nel vecchio continente. Roma: Ediesse, 2009.
- SINTOMER, Y.; TALPIN, J. Introduction: équiper ou dépasser la proximité? *In*: _____. (Coords.). **La démocratie participative au-delà de la proximité**: le Poitou-Charentes et l'échelle régionale. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2011.
- YOUNG, I. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Parte II

Perfil dos participantes de conferências nacionais

CONFERÊNCIAS NACIONAIS: AMPLIANDO E REDEFININDO OS PADRÕES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Leonardo Avritzer

1 INTRODUÇÃO

Desde 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, o governo federal adotou uma orientação genericamente participativa, que implicou a expansão dos conselhos nacionais e uma forte expansão das conferências nacionais. A realização de um conjunto de conferências – prática que já existia antes de 2003, mas estava fortemente limitada a algumas áreas de políticas participativas, entre as quais vale a pena destacar a saúde e a assistência social (Avritzer, 2010) – constituiu uma das marcas registradas do governo Lula. Tudo indica que irá constituir também uma das marcas do governo Dilma Rousseff.

Houve, durante o governo Lula, uma expansão das conferências nacionais. Tomando como ponto de referência a primeira conferência nacional de saúde, organizada pelo governo Vargas ainda nos anos 1940, e contabilizando as conferências nacionais, percebe-se que se alcançou a marca de 115 conferências realizadas desde então. Destas, 74 ocorreram durante o governo Lula, o que mostra sua centralidade nas políticas participativas deste período. Tal marca também altera a influência das conferências sobre as políticas públicas do governo federal. Para os efeitos deste trabalho, as conferências nacionais serão definidas como instituições participativas de deliberação sobre políticas públicas no nível nacional de governo, convocadas pelo governo federal¹ e organizadas nos três níveis da Federação. Desta maneira, são descartadas, para os objetivos deste trabalho, todas as conferências que não tiveram as fases locais ou que não foram tornadas deliberativas no momento de sua convocação.

Desde que as conferências nacionais se generalizaram no segundo mandato do governo Lula e se tornaram a principal forma de participação em nível federal, surgiram quase que simultaneamente um discurso de governo sobre as conferências nacionais e uma literatura sobre o assunto (Pinto, 2006; Avritzer, 2010; Faria, 2011;

1. Ainda que o governo federal tenha a prerrogativa de convocar as conferências nacionais, algumas delas estão previstas em lei e sua convocação pelo governo federal é obrigatória. Esse é o caso da saúde, da assistência social e do recém-criado sistema de segurança alimentar.

Pogrebinschi *et al.*, 2010). Nos últimos vinte anos, foram realizadas oitenta conferências em diversas áreas temáticas: 21 na área da saúde; vinte no tema das minorias; seis de meio ambiente; 22 sobre Estado, economia e desenvolvimento; dezessete sobre educação, cultura, assistência social e esportes; e onze sobre direitos humanos (Dulci, 2011). Assim, sob o ponto de vista do governo, a questão ressaltada é o aumento quantitativo das conferências nacionais mostrando que, de fato, existe hoje uma política participativa no nível federal de governo centrada nas conferências nacionais.

A literatura acadêmica, por sua vez, aponta um conjunto importante de mudanças na forma de fazer política do governo federal. Para Pogrebinschi *et al.* (2010, p. 84), a principal característica das conferências nacionais é seu impacto sobre o poder legislativo: “As conferências nacionais impulsionam a atividade legislativa do Congresso Nacional, fortalecendo, assim, através de uma prática participativa e deliberativa, a democracia representativa no Brasil.” Para Faria (2011), essas novas experiências estabelecem um “sistema integrado de participação e deliberação”, ao congregarem esforços de mobilização e de representação, em um processo dialógico em torno da definição de uma determinada política pública. Ou seja, sabe-se hoje que as conferências nacionais têm um importante impacto nas políticas públicas para as minorias (Pogrebinschi *et al.*, 2010) e na ampliação das formas deliberativas de tomada de decisão sobre políticas públicas (Avritzer, 2010; Faria; 2011).

No entanto, parece claro que, seja do ponto de vista das principais características políticas, tais como processo de participação e caracterização dos participantes, seja do ponto de vista de seus efeitos sobre as políticas públicas, existe muito pouco conhecimento sobre as conferências nacionais. O objetivo deste capítulo é aportar alguns conhecimentos empíricos adicionais sobre as conferências nacionais para auxiliar no seu entendimento. Pretende-se aportar dados e melhorar o marco analítico no que diz respeito a três áreas: *i)* a primeira é como as conferências nacionais modificaram o panorama participativo e a relação entre as formas institucionais e não institucionais de participação – de certa forma, a evolução da participação social no Brasil democrático aponta no caminho da institucionalização da participação no nível local –, a fim de mostrar que este é também o caso em relação à participação em nível federal; *ii)* a segunda questão a esclarecer refere-se à relação entre as conferências nacionais e a dinâmica participativa no Brasil, visando verificar se houve alguma mudança neste padrão, reconhecido pela literatura como um padrão de inclusão política e social; e *iii)* a terceira corresponde à análise de algumas características específicas das conferências nacionais no que diz respeito aos aspectos participativos e deliberativos da participação no plano nacional.

2 AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS E O PADRÃO PARTICIPATIVO NO BRASIL DEMOCRÁTICO

O crescimento das formas de organização da sociedade civil no Brasil foi um dos elementos mais importantes da democratização do país. Vale a pena tecer algumas considerações sobre este crescimento: ele foi bastante concentrado em algumas cidades das regiões Sul e Sudeste, principalmente nas grandes capitais, expandindo-se depois para algumas cidades de grande porte fora da região (Santos, 1993). Os principais tipos de associação que cresceram fortemente nos anos 1980 foram as associações comunitárias e as associações profissionais (Avritzer, 2000). Estas associações têm um crescimento bastante concentrado em algumas cidades, como Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo. Elas são associações com formas de organização predominantemente democrática, muito marcadas pela ação voluntária (Avritzer, 2004). Também nas regiões Norte e Nordeste houve certo crescimento do associativismo, muito embora ele tenha sido menos autônomo do que nas demais regiões (Silva, 2003; Avritzer, 2007). Finalmente, ainda que se observe, desde o começo dos anos 1990, um crescimento dos movimentos rurais, não é possível entrever um crescimento do associativismo em cidades de pequeno porte nas principais regiões do país.

Há outro fenômeno que merece ser destacado, no que diz respeito à sociedade civil: a proliferação de organizações não governamentais (ONGs) no Brasil a partir do começo dos anos 1990. O conceito de ONG é parte de um conjunto de definições e regulamentações específicas, expressas e difundidas por organismos internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial (BM). A definição do Banco Mundial para ONGs é a seguinte:

ONGs incluem uma variedade ampla de grupos e instituições que são inteiramente ou largamente independentes do governo, e caracterizadas por serem mais humanitárias ou cooperativas do que por serem comerciais e objetivas (Delgado, 2004).

O elemento central dessa definição é o não constituir parte do governo, ainda que o próprio BM aponte também para o elemento cooperativo. No caso do Brasil, um fenômeno importante irá marcar a atuação das ONGs no país: a forte reivindicação de autonomia da sociedade civil por parte de atores sociais, em particular, durante o período da democratização.²

Por fim, é necessário mencionar as formas institucionalizadas de participação, denominada, em outro trabalho (Avritzer, 2009a), de instituições participativas. As instituições participativas são resultado da ação da sociedade civil brasileira durante o processo constituinte, que resultou em um conjunto de artigos

2. Em comunicação apresentada na reunião da Latin American Studies Association (Lasa), no Rio de Janeiro, em 2009, apresentou-se certa revisão teórica deste padrão, tentando mostrar que ele fez sentido principalmente na primeira parte da democratização brasileira na qual a sociedade civil buscou demarcar a sua atuação em relação à atuação do Estado. Em uma segunda fase da democratização brasileira, que começa em 1988 com a constituição, passou-se para uma situação de interdependência entre Estado e sociedade civil (Avritzer, 2009b).

prevendo a participação social nas políticas públicas nas áreas da saúde, assistência social, criança e adolescente, políticas urbanas e meio ambiente. Este padrão modificou fortemente a ideia de autonomia da sociedade uma vez que, por mais paradoxal que pareça, a sociedade civil que reivindicou sua autonomia em relação ao Estado foi a mesma que reivindicou arranjos híbridos com sua participação junto aos atores estatais durante a Assembleia Nacional Constituinte. A maior parte das instituições participativas tem sua origem nos capítulos das políticas sociais da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Essa foi a origem das formas de participação em nível local, tais como os conselhos e as formas de participação incipientes no nível federal durante os anos 1990.

A primeira preocupação deste trabalho em relação às conferências nacionais foi tentar atualizar a pesquisa realizada em parceria com a Vox Populi no mês de julho de 2011, que contou com 2.200 respondentes. A amostra é representativa para todas as regiões do país. Ela também espelha a estratificação de renda, escolaridade, sexo e raça existente no país.

A tabela 1 atualiza os dados disponíveis em relação à participação social, incluindo tanto a participação em associações quanto em formas institucionalizadas de participação. É possível perceber que alguns padrões da participação local permanecem relevantes no nível nacional ou federal.

TABELA 1
Participação nos diversos níveis – Brasil

	Participou		Não participou		Não respondeu		Total
	N	(%)	N	(%)	N	(%)	
Orçamento participativo	67	3,0	2.132	96,9	1	0,05	2.200
Associação comunitária	161	7,3	2.037	92,6	2	0,09	2.200
Associação recreativa ou esportiva	139	6,3	2.060	93,6	1	0,05	2.200
Associações e/ou ONGs temáticas	68	3,1	2.131	96,9	1	0,05	2.200
Associação profissional	106	4,8	2.093	95,1	1	0,05	2.200
Igreja ou organização religiosa	289	13,1	1.910	86,8	1	0,05	2.200
Organização beneficente	171	7,8	2.028	92,2	1	0,05	2.200
Colegiados de escola	128	5,8	2.071	94,1	1	0,05	2.200
Conselhos municipais	31	1,4	2.169	98,6	0	0	2.200
Conselhos regionais	16	0,7	2.184	99,3	0	0	2.200
Partido político	91	4,1	2.109	95,9	0	0	2.200
Sindicato	95	4,3	2.105	95,7	0	0	2.200
Associativismo geral	507	23,0	1.693	77,0	0	0	2.200
Partido político e sindicato	164	7,5	2.036	92,5	0	0	2.200
Instituições participativas	95	4,3	2.105	95,7	0	0	2.200

Fonte: Avritzer (2011).

Em primeiro lugar, é importante destacar a continuidade da participação social da maneira como esta se desenhou durante o processo de democratização. Assim, notou-se a participação de 13,1% da população em entidades e associações com algum vínculo com a igreja católica e organizações religiosas. Este dado já havia aparecido na cidade de São Paulo em um questionário aplicado no ano de 2003 (Avritzer, 2004). O associativismo comunitário também aparece muito forte, com 7,3% dos respondentes tendo apontado participação em associações comunitárias, o que também mantém uma tendência que começou com a democratização do país. Assim, mantém-se uma relação de continuidade entre algumas das formas de participação características da democratização brasileira, que se expressaram em algumas grandes cidades, e o padrão nacional, que emergiu apenas na última década.

Mas há também novidades que precisam ser ressaltadas e que apontam para adaptações e nuances no padrão mencionado. A principal entre elas é que a participação institucionalizada já é significativa em uma amostra representativa da população brasileira, isto é, a participação em instituição prevista em lei, que determina políticas públicas nos três níveis de governo e que conta com a participação de representantes da sociedade civil. Assim, 4,3% da população brasileira participam de orçamentos participativos e conselhos municipais de políticas. Desta forma, parece haver, de fato, no Brasil democrático as duas tendências já apontadas em outros trabalhos, que se manifestam na persistência de formas não institucionalizadas de participação, lado a lado com formas institucionalizadas, especialmente aquelas organizadas pelo Estado. A participação nas conferências nacionais expressa este padrão na medida em que está em forte continuidade com as práticas participativas no nível local, tal como será mostrado na próxima seção.

3 CONFERÊNCIAS NACIONAIS DO GOVERNO LULA (2003-2010): ENTENDENDO O PADRÃO PARTICIPATIVO

O governo Lula realizou, entre 2003 e 2010, 74 conferências nacionais, das quais participaram 6,5% da população brasileira. Além da participação deste contingente próximo de 10 milhões de pessoas (ou excluídas as crianças, 6 milhões de adultos), 41,8% dos respondentes da pesquisa afirmaram ter ouvido falar das conferências nacionais. Por último, vale a pena salientar o perfil dos participantes nas conferências nacionais: a participante típica é uma mulher em 51,2% dos casos, com quatro anos de escolaridade (26,9%) ou com ensino médio completo em 20,3% dos casos. A sua renda varia entre 1 a 4 salários mínimos (SMs) em 52,2% dos casos. Assim, a primeira observação a se fazer em relação ao padrão de participação nas

conferências nacionais é que ele é muito semelhante ao padrão de participação no nível local. Não são os mais pobres que participam,³ mas as pessoas na média de renda da população brasileira e, em geral, com escolaridade mais alta que a média. No entanto, não é surpreendente esta constatação, já que foi possível perceber, tal como mostra a tabela 2, que a maior participação nas conferências se dá nos níveis local e regional. Ainda que isto seja parte das regras do jogo e, portanto, não seja surpreendente, poderia ser o caso de haver inovação dos atores que participam no nível local. Os dados da pesquisa, no entanto, mostram forte continuidade no que diz respeito ao padrão participativo local e nacional.

TABELA 2
Participação nos três níveis de conferência

Se já participou, em qual nível?	N	(%)	Total
Regional	94	65,7	143
Municipal	108	75,5	143
Estadual	39	27,3	143
Nacional	19	13,3	143

Fonte: Avritzer (2011).

No que diz respeito às áreas nas quais a participação nas conferências nacionais ocorre, pode-se afirmar que há certa dose de continuidade e de inovação. É sabido que, em algumas áreas de políticas públicas, como a de saúde e a de assistência social, a participação institucionalizada é mais forte. Isto se dá porque elas tiveram historicamente movimentos sociais fortes, organizaram-se fortemente durante o processo constituinte e conseguiram organizar-se com sistemas gestores integrados com a participação. Assim, não surpreende, ao examinar a tabela 3, que a participação na saúde seja alta. Ao se agregar a participação para as diferentes conferências nacionais da saúde, a participação alcança a marca de 19,6%. O que surpreende é a participação em algumas áreas sem uma tradição tão grande, tais como a de mulheres e de cultura.

3. Está além dos objetivos deste texto abordar esta questão, mas é interessante observar que, apesar de uma forte insistência da grande imprensa em relação ao assunto, a maior parte dos beneficiários dos programas de transferência de renda do governo federal não participa das conferências nacionais. Este fato também confirma a tendência das formas de participação local, que não contam com a participação dos mais pobres.

TABELA 3
Participação de acordo com a temática da conferência

Se já participou, em qual temática?	Participantes	(%)	Total
Assistência social	52	36,4	143
Comunicação	16	11,2	143
Cultura	42	29,4	143
Das cidades	15	10,5	143
Direitos humanos	56	39,2	143
Educação	27	18,9	143
Esportes	23	16,1	143
Juventude	16	11,2	143
Política para mulheres	64	44,8	143
Saúde	12	8,4	143
Saúde mental	16	11,2	143
Segurança alimentar e nutricional	5	3,5	143
Segurança pública	18	12,6	143

Fonte: Avritzer (2011).

A explicação para a participação nessas conferências reside em uma redefinição das áreas de interesse dos atores da sociedade civil no Brasil. Assim, a participação em políticas para as mulheres passa a se destacar como um dos campos nos quais há mais participação. Diversos fatores podem explicar a alta taxa de participação nesta área, entre os quais destaca-se a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Neste sentido, incentivos da política de Estado podem determinar a intensidade da participação nas conferências. Mas vale a pena também apontar um segundo motivo pelo qual a participação nas conferências de políticas para as mulheres foi elevada: a baixa influência das novas secretarias criadas pelo governo Lula⁴ nas políticas do próprio governo federal. Neste caso, a participação dos atores da sociedade civil nas conferências nacionais exerceu também o papel de reforçar a agenda política da secretaria frente ao governo federal e ao Congresso Nacional. Ambas as explicações parecem ser complementares. Este argumento vale em parte inclusive para a área de direitos humanos, que também apoiou fortemente sua agenda nas conferências nacionais, especialmente em relação à pauta do direito à memória. Estes fatos estabelecem um segundo motivo pelo qual a participação em uma conferência nacional pode ser elevada, que é o grau de contenciosidade de uma determinada política no interior do governo e o nível de consenso entre a sociedade civil e os membros do governo acerca desta política.⁵

4. O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva criou diversas secretarias especiais, entre as quais a SPM e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR).

5. Neste sentido, vale lembrar o conceito de *Policy community* de Kingdon (1995) para pensar a participação nas conferências nacionais.

Há, no entanto, uma segunda dimensão em relação às conferências nacionais para a qual é preciso chamar a atenção, que é a intensidade da participação em uma única conferência. Além da pergunta acerca da participação nas conferências, foi feita uma pergunta visando precisar a intensidade da participação. Quando se observa os resultados apresentados na tabela 4, percebe-se uma importante variação. Trata-se do fato de as áreas clássicas de participação dos atores da sociedade civil brasileira voltarem a figurar no topo da participação em conferências nacionais.

TABELA 4
Conferência em que participou mais ativamente

Das conferências que acompanhou, qual participou mais ativamente?	Frequência	(%)
Assistência social	17	11,9
Comunicação	2	1,4
Cultura	12	8,4
Das cidades	2	1,4
Direitos humanos	5	3,5
Educação	17	11,9
Esportes	11	7,7
Juventude	4	2,8
Política para mulheres	5	3,5
Saúde	21	14,7
Saúde mental	1	0,7
Segurança alimentar e nutricional	2	1,4
Segurança pública	9	6,3
Criança e adolescente	1	0,7
Logística	1	0,7
Drogas	2	1,4
Conselho de classe professores e mestres	1	0,7
Meio Ambiente	1	0,7
Orçamento participativo	1	0,7
Não respondeu	28	19,6
Total	143	100,0

Fonte: Avritzer (2011).

Assim, a área da saúde volta ao topo com 14,7% do total da participação com a assistência social baixando significativamente, mas ocupando junto com a educação o segundo lugar. Áreas como a da política para as mulheres e direitos humanos caem fortemente. Este dado sugere que há uma diversificação da participação dos atores que tradicionalmente participaram de políticas como a saúde,

e que sua presença nas novas conferências é forte, mas a intensidade da participação permanece ligada à área de políticas públicas que deu origem à participação. Neste aspecto, o dado mais impressionante é o da participação na conferência de saúde mental, que não chega a alcançar 1%, e que sugere que boa parte dos seus participantes veio de outras áreas.

Assim, pode-se afirmar que há uma participação efetiva nas conferências nacionais que expressa continuidade com as formas de participação que surgiram no Brasil durante a redemocratização. Estas formas de participação têm começado a influenciar o comportamento dos atores da sociedade civil. No entanto, não está ainda claro como as decisões são tomadas nas conferências e como elas pautam, de fato, o comportamento do governo. Este é o tema que será abordado na seção 4.

4 DELIBERAÇÃO E EFETIVIDADE NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

As conferências nacionais se firmaram nos últimos anos como a principal política participativa do governo federal. No entanto, ainda não está completamente claro se as pessoas que participam detêm as informações necessárias para tal e se o processo de decisão é fortemente influenciado pelo governo ou não. Também não está completamente claro se as decisões tomadas são implantadas, e de que forma. O objetivo desta seção é apresentar evidências iniciais que permitam ter mais clareza sobre estas questões.

A primeira questão que mereceu atenção relacionava-se ao processo de acesso às informações tanto para a participação quanto para a tomada de decisão. Esta constitui uma dimensão crucial de qualquer processo deliberativo, uma vez que, se não há informação, não pode haver troca de razões e, muitas vezes, não pode haver nem ao menos negociação (Elster, 1998). No que diz respeito ao acesso à informação para a participação, os dados apresentados anteriormente mostram que 42% da população ouviram falar das conferências nacionais. Tal fato demonstra que, de fato, elas constituem uma forma de participação conhecida pela população. A questão mais relevante, no entanto, é se os participantes têm acesso às informações necessárias para participar.

TABELA 5
Acesso à informação para a participação na conferência

O(a) sr(a) tem acesso às informações necessárias para participar do processo de deliberação da conferência?	Frequência	(%)
Sim	65	57,5
Não	47	41,6
Não respondeu	31	0,9
Total	143	100,0

Fonte: Avritzer (2011).

O resultado obtido com a pesquisa mostra problemas no processo de circulação da informação, mesmo que a maioria de (57,5%) dos participantes tenha afirmado ter acesso às informações. Ainda que maiorias sejam importantes para determinar o sucesso integral ou parcial de uma política, no caso do acesso à informação, a questão é mais complicada. O fato de 41,6% dos respondentes não considerarem adequada a informação à qual tiveram acesso sugere uma deficiência nas precondições do processo deliberativo (Cohen, 1997). Este dado é ainda mais preocupante quando articulado com a declaração de apenas 16,8% dos participantes, que afirmaram não ter conseguido as informações necessárias à participação por meio da comissão organizadora da conferência. Este dado sugere pouca informação antes do processo de deliberação, o que condiciona a qualidade deste. Vale a pena enfatizar, no que diz respeito à tentativa do governo de influenciar o processo deliberativo por meio do uso de recursos financeiros, que o índice de pessoas que receberam ajuda é baixíssimo – apenas 10,5% dos participantes receberam apoio logístico para a participação. Assim, pode-se dizer que falta mais ação do governo no que diz respeito ao acesso à informação; contudo, não existe nenhuma evidência de que a falta de informação tenha tido qualquer tipo de intenção política. Pelo contrário, ela deve ser atribuída à falta de infraestrutura em algumas áreas, algo que se vê pelo fato de 13,3% dos participantes terem recebido informação por meio de documentos preparatórios de entidades para a conferência.

TABELA 6
Processo de discussão nas conferências

Com relação ao processo de discussão nas conferências, diria que elas são marcadas pelo debate e confronto de ideias?	Frequência	(%)
Sim	113	79,0
Não	28	19,6
Não respondeu	2	1,4
Total	143	100,0

Fonte: Avritzer (2011).

Outra questão relevante para análise, uma vez que é parte do debate deliberativo e que constituiu parte das perguntas aferidas pelo questionário, diz respeito à maneira como ocorreu o debate político durante as conferências. É importante perceber que a dimensão deliberativa das conferências nacionais não pode se limitar à sua designação como deliberativa pelo governo.⁶ Neste caso, é importante aferir a

6. Vale a pena aqui chamar atenção para dois usos diferenciados do termo deliberação, que se coloca ao se analisar as conferências nacionais. Por um lado, as conferências são deliberativas, no sentido em que elas tomam decisões nas suas áreas de políticas públicas. Por outro lado, há uma segunda dimensão deliberativa nas conferências que implica aferir a capacidade de troca de razões e argumentos pelos participantes. Para a diferença entre os dois sentidos de deliberação, ver Avritzer (2000).

troca de razões e argumentos e a capacidade que o governo tem de estabelecer sua própria agenda nas conferências nacionais (Souza, 2011). Tendo em vista o objetivo de aferir estas duas dimensões, fez-se a seguinte pergunta, expressa na tabela 6: as conferências são marcadas pelo confronto de ideias? A resposta a esta pergunta sugere de fato uma dimensão deliberativa, visto que 79% dos respondentes afirmam que as conferências são de fato marcadas por fortes confrontos.

Podem-se oferecer alguns exemplos empíricos de fortes debates relacionados a determinadas políticas públicas que tiveram forte apelo nas conferências nacionais: o debate sobre as fundações de direito público, que dominou a 13ª Conferência Nacional de Saúde; e o debate sobre o direito à memória e a questão do aborto, que dominaram a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 2009. Em outros casos, o debate foi menos intenso como, por exemplo, na questão da criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), durante a 4ª Conferência Nacional da Assistência Social. Assim, pode-se afirmar que as conferências nacionais são marcadas por debates entre diferentes propostas que expressam um elemento deliberativo.

Há uma segunda questão relevante para se pensar a dimensão deliberativa das conferências nacionais: a influência da representação do governo nos debates. Esta é uma dimensão fundamental, uma vez que se pode assumir certa assimetria entre os atores da sociedade civil e do governo. Em geral, a representação do governo tem níveis mais altos de escolaridade na maior parte das áreas de políticas públicas.⁷ Assim, entendeu-se ser importante perguntar de que maneira se dava a participação nos debates. A tabela 7 mostra uma dimensão bastante importante das conferências nacionais, que é a percepção, por parte dos participantes, de um equilíbrio entre a participação do governo e da sociedade civil nas conferências nacionais. Sabe-se que o governo sofreu importantes derrotas em algumas das suas propostas para políticas específicas, tal como foi o caso da resolução contra as fundações estatais na 13ª Conferência Nacional de Saúde. Assim, pode-se afirmar que há também, no campo da observação mais detalhada das conferências, não apenas a evidência de um equilíbrio, mas, frequentemente, a constatação de que o governo nem sempre aprova as suas propostas durante as conferências nacionais.

7. Só existem dados nesta direção gerados no nível local e este é claramente o caso nas áreas da saúde, assistência social e segurança alimentar. Existem exceções, como na área do meio ambiente. Ver Avritzer e Pereira (2005).

TABELA 7
Participação em debates

Quem mais participa dos debates?	Frequência	(%)
Representantes do governo	24	21,2
Representantes da sociedade civil	21	18,6
Há equilíbrio entre representantes do governo e da sociedade civil	67	59,3
Não sabe /não respondeu	31	0,9
Total	143	100,0

Fonte: Avritzer (2011).

Por último, cabe enfrentar uma última questão, que diz respeito à implementação das decisões. Esta constitui uma dimensão fundamental das formas de participação ligadas às políticas públicas. Desde a democratização brasileira, tal como mostrado, as políticas participativas estiveram fortemente vinculadas a decisões na área de políticas públicas. Tal vínculo estabeleceu uma preocupação com a efetividade destas formas de participação (Tatagiba, 2002). Há, no caso da participação no âmbito local, evidências de processos deliberativos e da sua efetividade (Pires e Vaz, 2010). No entanto, estas evidências foram produzidas depois de um longo período de funcionamento destas instituições no nível local. Este foi o motivo pelo qual é importante perguntar, no caso das conferências nacionais, sobre as evidências relacionadas à sua efetividade. Os dados apresentados na tabela 8 sugerem certa cautela em relação à efetividade. O número de respondentes que afirmou que o governo sempre implementa as decisões foi bastante baixo, mas ele seria baixo até mesmo para a primeira fase do orçamento participativo em Porto Alegre, na qual a implementação das decisões foi de aproximadamente 90%. Sempre existem motivos, técnicos ou legais, pelos quais não é possível pensar na implementação de 100% das decisões geradas por um processo participativo.

Para avaliar de forma mais precisa o nível de implementação das decisões das conferências nacionais, faz mais sentido agregar as três primeiras respostas que sugerem um grau razoável de implementação das decisões. Agregando-se os três níveis, chega-se à marca de 37% dos respondentes afirmando que o governo implementa ou a maioria ou um número médio de decisões. Este é um número relativamente alto, principalmente se o comparado aos 27,3% que afirmam que o governo implementa um número pequeno ou não implementa as decisões. Assim, pode-se afirmar que há evidências no mínimo parciais de que existe um esforço de implementação das decisões tomadas nas conferências nacionais.

TABELA 8
Implementação das decisões

Quanto à implementação das decisões ou às orientações da conferência, diria que:	Frequência	(%)
O governo sempre implementa decisões tomadas durante a conferência	8	5,6
O governo implementa a maioria das decisões tomadas	15	10,5
O governo implementa um número médio de decisões tomadas	28	19,6
O governo implementa um número pequeno de decisões tomadas	26	18,2
O governo não implementa as decisões tomadas durante conferência	13	9,1
Não respondeu	53	37,1
Total	143	100,0

Fonte: Avritzer (2011).

Vale também mencionar uma diferença bastante clara entre a efetividade presente no âmbito local e aquela presente no nível nacional. Neste nível, a efetividade das instituições participativas está intimamente associada a mudanças na implementação de políticas públicas. Assim, novos serviços em um posto de saúde ou novas políticas na assistência social são o tipo de demanda que aparece no nível local. Em geral, os empecilhos aparecem nas políticas urbanas, que quase sempre envolvem problemas de propriedade. Por sua vez, no que concerne às conferências nacionais e às propostas que delas emergem, a dimensão de mudança normativa é muito mais significativa. Neste sentido, vale a pena pensar, tal como fizeram Pogrebinschi *et al.* (2010), a efetividade enquanto incluindo a apresentação de projetos de lei no Congresso. São estes últimos que são capazes de dar uma nova dimensão normativa a determinadas políticas e de mostrar que o Executivo reage às conferências nacionais em duas dimensões: *i*) na dimensão da gestão; e *ii*) na dimensão da modificação normativa que seja capaz de alterar o escopo de uma determinada política.

5 DO LOCAL AO NACIONAL: AVALIANDO AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

As conferências nacionais representam um fortalecimento do marco participativo presente na Constituição de 1988. De acordo com o texto constitucional, a soberania popular no Brasil pode se expressar tanto pela via da representação quanto pela via da participação. Não existem dúvidas de que, nos quinze primeiros anos de vigência do texto constitucional, foi estabelecida uma divisão de trabalho por meio da qual a representação prevaleceu no âmbito do governo federal, ao passo que a participação se fortaleceu localmente pela via dos orçamentos participativos e da participação nos conselhos. Esta divisão de trabalho informal terminou com a chegada do PT à Presidência da República e a enorme ampliação das conferências nacionais.

Depois de oito anos de conferências nacionais, pode-se fazer três observações conclusivas sobre elas: a primeira delas é que o padrão da participação social no Brasil democrático é relativamente homogêneo. As evidências apresentadas neste texto em relação às características de gênero, renda e escolaridade dos participantes das conferências nacionais sugerem uma continuidade entre a participação no âmbito local e a participação no plano nacional. Este é um elemento importante para o debate, uma vez que a questão da escala é frequentemente invocada com o intuito de inviabilizar a participação no plano nacional. Vale a pena apontar a especificidade do Brasil nesta questão, especificidade que já havia sido apontada pela literatura em relação ao tipo de atores que participam destes arranjos locais. Mais uma vez, o Brasil parece ser um caso diferenciado, no qual a participação dos setores populares parece pouco sensível, seja aos determinantes de renda, seja aos determinantes de escala. Outros fatores parecem exercer um papel maior, como o forte elemento participador gerado durante a democratização brasileira e que tem se manifestado nas principais formas de participação locais e nacional. Este elemento combina equidade com participação e parece se manifestar também no caso das conferências nacionais.

Em segundo lugar, vale a pena avaliar a questão dos elementos deliberativos das conferências nacionais. Tal como foi mostrado, as conferências nacionais têm fortes elementos deliberativos expressos pelo fato de a maior parte dos participantes afirmar que há um forte debate de ideias no qual a concepção dos representantes do governo não prevalece. Este é um elemento muito importante das conferências, pois mostra que estas são de fato um encontro entre governo e sociedade civil para definir elementos bastante amplos da agenda de uma determinada política pública. Neste sentido, o elemento deliberativo aponta para um formato nacional da participação social que inexistia no Brasil até o começo do governo Lula. Este formato, que hoje está se consolidando com as conferências nacionais realizadas em 2011 nas áreas da saúde, assistência social e políticas para as mulheres, sugere um novo momento participativo no Brasil.

Em terceiro lugar, a discussão envolve o elemento mais difícil do atual debate participativo: a questão da efetividade. Esta questão, que tal como as duas anteriores, está colocada para as políticas participativas desde o início da democratização, é a menos precisa nesta pesquisa de opinião. Os dados apontam para algum elemento de efetividade, mas apontam também para fortes lacunas. Estas lacunas são provocadas pelo fato de ainda não haver uma forma de gestão que se articule claramente com as decisões das conferências nacionais. Assim, as áreas com maior tradição de participação e que tem conselhos bem estruturados têm sido capazes de dar consequência às decisões das conferências. Em outras áreas é muito mais difícil e nuançado o quadro. Desse modo, a questão da efetividade das políticas participativas no plano nacional continuará dependente da implementação

de arranjos capazes de integrar participação e gestão. Estes arranjos é que podem eventualmente implementar de forma mais decisiva decisões de conferências que, para serem mais efetivas, terão também de ter prioridades mais claras.

Por fim, vale a pena mencionar que todas essas modificações ocorrem em um pano de fundo de crise profunda do sistema de representação política no Brasil. Assim, ao mesmo tempo que o Brasil vem criando novas formas de lidar com a participação social, também vem sendo incapaz de renovar o sistema de representação ou de retirá-lo da profunda crise de legitimidade por ele experimentada. A melhor articulação entre o novo sistema de participação criado no Brasil durante o governo Lula e o sistema de representação existente pode eventualmente constituir a maneira de aproximar sistema político e sociedade civil, um diatonismo que tem marcado o Brasil democrático.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Democratization and changes in associative pattern in Brazil. **Journal of interamerican studies**, 2000.

_____. (Org.). **A participação em São Paulo**. 1. ed. São Paulo: Editora da UNESP, 2004. v. 1. 470 p.

_____. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

_____. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins, 2009a.

_____. Civil society in Brazil: from social autonomy to political interdependency. *In*: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 28., Rio de Janeiro, Brazil, June 11-14, 2009b.

_____. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez, 2010.

_____. **Perfil dos participantes das conferências nacionais**. Belo Horizonte: PRODEP/Vox Populi, 2011.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas: teoria e sociedade. **Revista dos departamentos de ciência política e de sociologia e antropologia**, Belo Horizonte, p. 16-41, mar. 2005. (Edição especial: instituições híbridas e participação no Brasil e na França).

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. *In*: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). **Deliberative democracy**. London: MIT Press, 1997.

DELGADO, M. V. M. O terceiro setor no Brasil: uma visão histórica. **Revista espaço acadêmico**, n. 37, jun. 2004.

DULCI, L. S. **Entrevista cedida à revista desafios do desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2011. p. 23-24.

ELSTER, J. (Org.). **Deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

FARIA, C. F. **Da constituição do interesse público à busca por justiça social: uma análise das dinâmicas participativa e deliberativa nas conferências municipais, estaduais e nacionais de políticas públicas**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2011.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

PINTO, C. R. J. **As conferências nacionais no governo Lula: limites e possibilidades da construção de uma esfera pública**. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30., Caxambu, 2006.

PIRES, R. R.; VAZ, A. C. **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, estratégias metodológicas e resultados**. Brasília: Ipea, 2010. (Texto Base para Oficina).

POGREBINSCHI, T. *et al.* **Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2010. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2012/12/27Pensando_Direito_relatorio.pdf>.

SANTOS, W. G. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SILVA, M. K. A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre. *In*: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2003. p. 157-185.

SOUZA, C. H. L. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. *In*: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas no Brasil. *In*: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSÃO PARTICIPATIVA

Eleonora Schettini Martins Cunha

1 INTRODUÇÃO

A recente democracia brasileira tem apresentado um reconhecido vigor no que se refere a inovações institucionais que possibilitam a participação da sociedade em decisões acerca de políticas públicas. Neste campo, destacam-se os conselhos de políticas públicas em áreas tão diversas quanto as de saúde, meio ambiente e políticas para mulheres, alguns deles criados – ou reformulados – por determinação legal, outros por iniciativa de governos. Há, ainda, outro tipo de espaço que tem se revelado com amplas possibilidades de participação: as conferências de políticas públicas. Ainda que estas não sejam uma novidade no cenário brasileiro, a natureza, a composição e a extensão das conferências atuais têm despertado a atenção de estudiosos da participação.

Este texto se apresenta como um desses esforços de melhor compreensão das inovações institucionais brasileiras. Ele constitui-se como um estudo exploratório que visa verificar o potencial das conferências de políticas públicas para a inclusão de segmentos populacionais que têm sido identificados como os que têm estado recorrentemente em posição de subordinação ou mesmo de exclusão de processos de participação política, como as mulheres, os negros, os analfabetos, os de baixa escolaridade e com menor renda. Pretende-se verificar se as condições de desigualdade existentes na sociedade brasileira reproduzem-se nestes espaços de participação e quais fatores são mais significativos para este processo de reprodução.

A seção 2 deste texto apresenta uma breve revisão teórica acerca da relação entre democracia e desigualdade, indicando as formas como as diferentes correntes teóricas da ciência política, e especificamente da teoria democrática, lidam com esta relação e com dois princípios que perpassam esta teoria – a liberdade e a igualdade. Destacam-se as contribuições da teoria democrática deliberativa para este debate, por enfatizar o princípio da igualdade e, com isto, introduzir elementos normativos que têm se revelado pertinentes para a análise dos processos participativos existentes hoje no Brasil.

A seção 3 trata, também de forma breve, da questão da desigualdade social no Brasil, apresentando dados recentes que indicam alguma mudança no quadro geral e buscando apontar possíveis relações entre desigualdade e participação política em diferentes espaços.

A seção 4 apresenta e analisa os resultados de duas pesquisas sobre conferências de políticas públicas. A primeira pesquisa, Participação e Conferências, realizada pela Vox Populi, em 2011, entrevistou uma amostra aleatória de 2.200 pessoas, distribuídas pelos 27 estados brasileiros. Os dados relativos a esta pesquisa com a população em geral são apresentados conforme o nível ou a etapa da conferência da qual o entrevistado informou ter participado ou ter participado mais ativamente, quando esteve em mais de uma. A segunda pesquisa, Participação e Assistência Social, realizada pelo Projeto Democracia Participativa (PRODEP), em 2009, entrevistou delegados durante a Conferência Estadual de Assistência Social de Minas Gerais (Ceas-MG) e seus resultados são apresentados conforme o segmento que os entrevistados representavam naquele evento.

Ainda que essas sejam pesquisas com objetivos e metodologias diferentes, considera-se que ambas levantaram dados acerca do perfil de participantes quanto a características demográficas consideradas relevantes quando se trata de desigualdade, principalmente quanto a gênero, raça/cor, escolaridade e renda. Estes dados são muito interessantes para o objetivo deste texto também por indicarem aspectos que devem ser considerados em desdobramentos futuros.

A seção 5 do texto, que apresenta as conclusões deste estudo exploratório, indica que a escala é relevante para alguns fatores, bem como o tipo de política pública. Também aponta para o necessário aprofundamento e ampliação de estudos como este para que se possam produzir informações mais consistentes e generalizáveis.

2 TEORIA DEMOCRÁTICA, DESIGUALDADE E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A democracia como uma forma de organização política tem sido associada, desde a antiguidade, à ideia de que todos os cidadãos devem ter igual possibilidade de tomar decisões que dizem respeito à coletividade, participando tanto da formulação das leis que organizam a sociedade quanto dos processos políticos que constituem os governos. Não predominava, entre os pensadores antigos, a concepção de que a democracia seria a melhor forma de governo e as instituições democráticas em vigor à época admitiam apenas a participação política daqueles que possuíam a condição de cidadão, o que excluía parte significativa dos habitantes da pólis. As práticas democráticas, portanto, reforçavam as desigualdades presentes na estrutura social.

As ideias democráticas voltam a instigar o pensamento político na modernidade, como contraponto às formulações e às instituições absolutistas (Santos e Avritzer, 2002), trazendo à tona o debate sobre a composição do corpo político, ou seja, quem seria considerado cidadão e, nesta condição, participaria do processo de constituição dos governos. Dois importantes princípios orientam este

debate: o da igualdade e o da liberdade. De um lado, aqueles que enfatizavam a igualdade, como Rousseau (1978), defensor da ideia de que as desigualdades socioeconômicas poderiam comprometer a autonomia dos cidadãos e sua capacidade de tomar decisões coletivas voltadas para o bem comum ou o interesse público. Para este autor, em uma ordem política legítima, as condições objetivas não deveriam limitar as oportunidades de participação, sob pena de comprometer a própria democracia.

De outro lado, aqueles cuja ênfase era reservada ao princípio da liberdade, considerado como o fundamento moral da ordem social moderna, que assegurava que todos seriam igualmente livres para empregarem e desenvolverem suas capacidades inatas, ao mesmo tempo que o poder dos governantes deveria ser circunscrito e responsável perante os cidadãos (Locke, 2005; Mill, 1981; Hamilton, Madison e Jay, 1984). A valorização de um dos princípios – igualdade e liberdade – em detrimento do outro estabelece uma tensão que vai marcar a teoria democrática desde então, uma vez que eles não necessariamente se completam, podendo até limitar-se mutuamente, seja porque a liberdade gera desigualdade, seja porque a busca pela igualdade pode gerar mais liberdade (Pinto, 2004).

Se até o século XIX havia incertezas quanto à desejabilidade da democracia como regime político, o século XX o viu consagrar-se como aquele que poderia assegurar, em alguma medida, os princípios da liberdade e da igualdade (Santos e Avritzer, 2002; Pinto, 2004). No campo da teoria democrática, observa-se a forte influência do pensamento liberal e, em decorrência, do princípio da liberdade, que veio a orientar a criação e o desenvolvimento das instituições ao longo deste período, ainda que a ideia da igualdade nunca tenha sido abandonada. A verificação de que desigualdades socioeconômicas correspondiam a diferenças na quantidade e na qualidade de recursos políticos, desde a formação de preferências até a participação em processos decisórios, colocou para a teoria democrática algumas questões, como quais desigualdades comprometeriam a democracia, em que medida comprometeriam e se é possível reparar estas desigualdades e como fazer isto.

Essas questões apontam para dois caminhos na teoria democrática liberal que produziram distintas explicações para as desigualdades sociais, bem como concepções de justiça e as correspondentes soluções para as desigualdades políticas a elas associadas.¹ Um primeiro caminho enfatiza a igualdade formal e considera que as desigualdades sociais são produtos das escolhas e da ação dos indivíduos, e não decorrência de estruturas hierárquicas impostas pela tradição,

1. Diferentemente da abordagem liberal, a tradição marxista considera que as desigualdades são estruturais, inerentes à economia capitalista e à sociedade de classes, ou seja, são funcionais às sociedades capitalistas e não se resolveriam por meio da democracia. A única possibilidade de solucioná-las seria a superação da sociedade de classes por meio de uma sociedade material e politicamente igualitária, na qual apenas permaneceriam as desigualdades naturais decorrentes da heterogeneidade humana, como a capacidade física, as habilidades etc.

como na ordem social medieval. Nesta perspectiva, as sociedades tenderiam a ser cada vez mais formalmente igualitárias, a despeito das desigualdades reais, e o critério de justiça estaria na própria liberdade, especialmente a econômica, uma vez que a economia de mercado distribuiria eficientemente vantagens econômicas, respeitando a liberdade de escolha dos indivíduos. As soluções para as desigualdades se encontrariam no próprio sistema político, que abarcaria as facções que se organizam para a expressão das diferenças e se apresentam para a competição partidária, o que reduziria a distância entre desiguais. Nesta concepção, caberia ao Estado de direito garantir o funcionamento da economia de mercado e prover a manutenção de uma rede de proteção social que pudesse minimizar os efeitos decorrentes da incerteza econômica (Schumpeter, 1961; Downs, 1999; Dahl, 2001; Dubet, 2001; Kerstenetzky, 2003a).

Um segundo caminho considera que algum nível de igualdade material é condição para que se formem juízos de valor independentes, inclusive para que todos possam ter condição de participar da demarcação daquilo que é considerado como bem comum ou interesse público. Esta matriz considera que a justiça é um valor moral complexo, que inclui a liberdade política e a igualdade. Aqueles que a utilizam no marco da economia de mercado consideram que determinados atributos, como classe, cor, gênero, etnia e idade, determinam os recursos disponíveis para os indivíduos e, ainda, sua liberdade de escolha e os próprios resultados das transações econômicas. Assim, para que as escolhas possam ser realmente livres, seria necessário acesso igual a oportunidades políticas, sociais e econômicas. Esta concepção sustenta que o Estado tem importante papel redistributivo, cabendo-lhe desde a regulação da economia até programas de transferência de renda (Mill, 1981; Dahl, 2001; Kerstenetzky, 2003b).

A análise das experiências democráticas desenvolvidas ao longo do século XX gerou contribuições diferenciadas para o debate acerca da relação entre participação política, democracia e igualdade. Os teóricos políticos elitistas entenderam que as desigualdades sociais não comprometeriam a democracia na medida em que a participação política estaria condicionada pela posição dos indivíduos na estrutura social: aqueles com posição mais central, ou seja, com maior renda e instrução, é que participariam efetivamente da política. Às massas, que não se interessam por política e/ou não têm condições objetivas para participar dos governos, caberia a escolha dos governantes, o que implicaria uma relativa e benéfica apatia política (Avelar, 2007; Schumpeter, 1961; Downs, 1999; Bobbio, 1987).

Diferentemente, teóricos pluralistas e da escolha racional consideraram que as desigualdades não necessariamente gerariam apatia política ou falta de interesse por assuntos públicos. Elas poderiam contribuir para a participação política na medida em que dessem origem à organização de grupos, que teriam a finalidade de obter *recompensas* ou *benefícios seletivos* e de influenciar efetivamente as

decisões políticas (Dahl, 1989; Olson, 1999). A política competitiva, envolvendo grupos dos mais diversos matizes, geraria algum equilíbrio de poder e, com isto, reduziria desigualdades políticas e sociais.

Alguns estudos constataram que as desigualdades sociais geradas pela ordem social capitalista não foram solucionadas pela política competitiva e que o funcionamento da democracia representativa não foi suficiente para resolver problemas de (re)distribuição de recursos. Teóricos participacionistas propugnaram a importância de que houvesse diferentes espaços que propiciassem a efetiva participação política, associando a qualidade da democracia com a formação de identidades coletivas e a possibilidade efetiva de partilha de poder e de recursos socialmente produzidos (Pizzorno, Kaplan e Castells, 1975; Avritzer, 1996; Putnam, 1996; Pateman, 1992; Macpherson, 1978; Santos e Avritzer, 2002).

Nesse mesmo período, há uma renovação da teoria democrática em direção à valorização da deliberação pública como meio de se alcançarem decisões legítimas e resultados políticos mais justos, justificados política e publicamente. Esta visão se estrutura como contraponto às formas agregativas de decisão, que vinham associando a democracia com os procedimentos eleitorais e definindo-a como método de escolha de governantes. A teoria democrática deliberacionista utiliza-se da ideia habermasiana de esfera pública para ampliar o campo da participação política para além das instituições do Estado, ainda que haja posições diferenciadas entre os teóricos quanto aos espaços que propiciam efetiva participação, se aqueles próprios da sociedade civil, se os constituídos nos limites do Estado (Manin, 1987; Habermas, 1997; Dryzek, 2000; Bohman, 1996; 1998; Bohman; Rehg, 1997; Christiano, 2007).

Ao enfatizar a deliberação como aspecto central para a teoria e as práticas da democracia, alguns deliberacionistas retomam o debate acerca dos princípios que devem organizar as instituições e práticas democráticas. Entre os diversos princípios ou requerimentos identificados na literatura que tratam da deliberação democrática, recoloca-se fortemente o princípio da igualdade, seja no sentido de que todos os cidadãos de uma comunidade política devem ter assegurada a igual oportunidade para o exercício do poder político ou para exercer influência política sobre quem o pratica, seja no sentido de que o processo deliberativo deve propiciar iguais condições de participação e deliberação para todos, tanto no que tange às regras quanto na formulação de agenda, na apresentação de razões, no debate, entre outras (Manin, 1987; Bohman, 1996; Cohen, 1997; Pettit, 2003; Gutmann e Thompson, 2003; 2004; Benhabib, 2007).

Na teoria democrática deliberativa, o princípio da igualdade é associado ao princípio da inclusão deliberativa, que prediz que todos aqueles que estão sujeitos ao poder político e à consequência de suas decisões devem ter seus interesses e

razões considerados no processo de discussão e de decisão que autoriza o exercício deste poder e que produz as normas vinculantes (Manin, 1987; Bohman, 1996; Cohen, 1997; Dryzek, 2000; Pettit, 2003; Benhabib, 2007).² Para uma parte dos teóricos, a presença dos diferentes segmentos sociais nos processos deliberativos asseguraria as condições de igualdade (Bohman, 1996; Cohen, 1997; Chambers, 2003; Fraser, 2005). Para outra parte, se cumprida a exigência de ampla participação, o público seria de grande magnitude, o que inviabilizaria a deliberação com qualidade. Assim, mais do que a presença de todos os interessados, deveriam estar presentes pessoas que representam todos os pontos de vista e opiniões existentes naquela temática, cujas razões devem ser consideradas no processo deliberativo (Dryzek, 2000). Esta é uma questão que deve ser considerada ao se analisar inovações democráticas que ampliam a participação em sociedades desiguais e que desejam incorporar novos segmentos populacionais nos processos de decisão política.

No que se refere às condições necessárias para a participação deliberativa, alguns teóricos consideram que os princípios da liberdade e da igualdade demandam que haja condições que possibilitem a autonomia dos participantes. Isto significa que as suas opiniões e preferências devem ser determinadas por eles mesmos e não por circunstâncias e relações de subordinação emanadas de assimetrias de poder, riqueza ou outro tipo de desigualdade social (Bohman, 1996; Cohen, 1997; 2000).

A teoria democrática, portanto, tem sido novamente tensionada pelo princípio da igualdade. Os deliberacionistas, ao enfatizarem-no, não estão abrindo mão da liberdade, mas evidenciando os aspectos sociais não igualitários que podem comprometer a legitimidade das decisões democráticas e, em última instância, a própria democracia como regime político. Esta não é uma questão insignificante. O apoio à democracia não é um valor incorporado por todos os membros dos Estados que hoje se organizam democraticamente, como é o caso do Brasil, ainda que se perceba crescimento nesta adesão ao longo dos últimos anos (Moisés, 1995; Meneguello, 2010). Além disso, as desigualdades sociais não resolvidas pelos regimes democráticos podem comprometer sua continuidade (Przeworski *et al.*, 1997). Conhecer os limites e as possibilidades das inovações democráticas brasileiras pode ser um meio de assegurar o aperfeiçoamento da própria democracia e sua capacidade de inclusão social e política.

2. Outros princípios elencados pelos teóricos deliberacionistas: *i*) publicidade, seja quanto ao espaço social onde deve ocorrer a deliberação, seja quanto aos procedimentos, aos meios e à natureza das razões oferecidas; *ii*) reciprocidade/ razoabilidade, em que as razões a serem apresentadas ao debate devem ser compreendidas, consideradas e potencialmente aceitas ou compartilhadas com os demais; *iii*) liberdade, seja no âmbito do indivíduo – de consciência, de opinião, de expressão, de associação –, seja no âmbito das normas, que não podem constrear *a priori*; *iv*) provisoriiedade, uma vez que as regras da deliberação, o modo como são aplicadas e os resultados dos processos deliberativos são provisórios e podem ser; e *v*) *accountability*, pois os argumentos utilizados pelas partes, que oferecem razões morais publicamente, devem resistir ao escrutínio de ambos os lados e podem ser revistos (Cunha, 2009).

3 DESIGUALDADE E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

Os níveis de desigualdade social, na maioria dos países, apresentam estabilidade ao longo do tempo (Sorj, 2004), e não é diferente no caso do Brasil, considerado um dos piores países quanto à distribuição de renda, situação que persiste há 25 anos. Observa-se alteração recente neste quadro, conforme a pesquisa de Neri (2011), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que analisa a década de 2001 a 2011: inflexão do índice de Gini de 0,60, em 2001, para 0,52, em 2009; redução em 50,65% da pobreza entre 2002 e 2009; aumento de 27,4% da renda média *per capita* entre 2001 e 2009; a população que representa os 10% mais pobres teve um crescimento de 69,08% *per capita* na renda, enquanto os 10% mais ricos tiveram incremento de 12,58%; taxa acumulada de crescimento, de 10,03% para os 10% mais ricos e 53,7% para os 50% mais pobres.³

Considerados diferentes segmentos sociais, a pesquisa de Neri (2011) identificou que a renda média das mulheres subiu 38% entre 2001 e 2009; enquanto a dos homens subiu 16%; a renda de negros e pardos subiu 43,1% e 48,5%, respectivamente, sendo que a dos brancos cresceu 20,1%; a renda de pessoas sem escolaridade subiu 47%, enquanto a das que têm nível superior caiu 17,5%; o crescimento de 49,1% da renda nas áreas rurais mais pobres contra 16% nas metrópoles e 26% nas demais cidades.

Esses dados apontam melhora na distribuição da renda, especialmente se considerados os grupos sociais tradicionalmente excluídos, como negros, analfabetos, mulheres e população rural. No caso de negros e pardos, o fator educação foi fortemente determinante para a alteração. No caso das mulheres, a maior inserção no mercado de trabalho – mais horas trabalhadas, maior participação, maior ocupação – foi o fator decisivo (Neri, 2011). Estas alterações são importantes, uma vez que estudos realizados anteriormente mostraram a associação entre desigualdade de renda, escolaridade e cor, em uma variação de 11% para cada ano de escolaridade cursado e rendimento 11% inferior para negros em relação a brancos (Hoffmann, 2000; Ferreira, 2000; Ramos e Vieira, 2000). A questão, levantada por Ferreira (2000), e que ainda é relevante, é a existência de um círculo vicioso que perpetua a desigualdade e que vincula educação, renda e poder político: grande heterogeneidade educacional que gera grande desigualdade de riqueza, esta criando grandes diferenças de poder político, que perpetuam uma grande desigualdade educacional. A questão é se as melhoras na distribuição de renda significam maior inclusão destes segmentos nos processos de participação política.

Uma primeira resposta para esta questão pode ser buscada nos processos de participação eleitoral, e ali há elementos importantes para análise. A instituição

3. Comparativamente, a situação era inversa na década de 1960, quando o crescimento dos 10% mais ricos foi de 66,87% em relação aos mais pobres (Neri, 2011).

do sufrágio universal possibilita que todo brasileiro que cumpra as condições estabelecidas em lei esteja apto a participar do processo eleitoral, como eleitor ou como candidato, independentemente de sua condição socioeconômica. No entanto, seguindo Dahl (2001), tão importante quanto votar é poder ser candidato a ocupar postos no governo.⁴ Para isto, a lei brasileira exige vinculação partidária, condição de cerca de 10% dos eleitores, de acordo com dados de 2011 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).⁵ Aliados a esta baixa propensão de ingresso em partidos estão os custos de campanhas eleitorais, que, certamente, restringem e/ou condicionam as pretensões à candidatura de parcela significativa de filiados partidários.⁶

A participação política na esfera pública propiciada pelo pertencimento a organizações da sociedade civil e/ou movimentos sociais também é um caminho interessante para se buscar a relação entre participação política e desigualdade social. Nesta direção, pesquisas informam que houve um crescimento de 157% de associações civis no país, entre 1996 e 2002, que envolviam 1 milhão e 500 mil pessoas (Ganância, 2006), o que correspondia a 8,5% da população brasileira à época. Estes dados não computam a participação em movimentos sociais e outras organizações não formais, o que pode elevar para 19% o total de pessoas que estão vinculadas ao associativismo no país (Ganância, 2006). Uma importante diferença deste tipo de participação em relação à eleitoral é que os espaços do associativismo, pela sua pluralidade e diversidade e por promoverem identidades específicas, apresentam potencial para a inclusão de segmentos que se encontram nos estratos populacionais que têm se posicionado desfavoravelmente em relação à distribuição de renda, como mulheres, negros e analfabetos. No entanto, não há dados disponíveis que confirmem esta potencialidade.

Um tipo de participação política instituído mais recentemente é aquele que ocorre em diferentes áreas de políticas públicas e que se concretiza na forma de conselhos de políticas públicas, comitês de bacias hidrográficas, orçamentos participativos, conferências de políticas públicas, entre outras. Estas são inovações institucionais que possibilitam a participação institucionalizada, especialmente de representantes de organizações da sociedade civil, em processos de deliberação acerca de políticas públicas. A proliferação e capilarização de conselhos nos três níveis de governo, nos últimos quinze anos, geraram algum tipo de conselho em 100% dos municípios brasileiros. Se considerada uma média de dez conselheiros

4. O Brasil dispunha para o Poder Legislativo, nos três níveis de governo, em 2010, de 59.411 cargos de representação política, sendo 57.748 para vereadores, 1.059 para deputados estaduais, 523 para deputados federais e 81 para senadores.

5. Ver em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado/filiados>>.

6. Como exemplo, pode-se considerar os dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) relativos à prestação de contas dos candidatos a deputado estadual em Minas Gerais, nas eleições de 2010, que declaram valores que vão de R\$ 360.000,00 a R\$ 1.650.000,00. Informações disponíveis em: <<http://spce2010.tse.jus.br/spceweb.consulta.prestacaoconta2010/candidatoServlet.do>>.

para cada um deles e o fato de que a saúde e a assistência social são áreas de políticas que alcançam a totalidade dos municípios do país, tem-se mais de 110 mil pessoas envolvidas nestes espaços, somente nestas áreas, o que ultrapassa significativamente o total de cargos disponíveis no Poder Legislativo brasileiro, nos três níveis de governo. Algumas pesquisas sobre o perfil dos conselheiros mostram que eles possuem escolaridade e renda acima da média da população e que esta distinção aumenta conforme a escala relativa no nível de governo (Perissinotto, Fuks e Souza, 2004; Abranches e Azevedo, 2004; Filgueiras, 2010).⁷ Também apontam que há desigualdades na sua capacidade de deliberação associada às desigualdades sociais, especialmente os usuários da política, com variação importante conforme a área de política pública (Cunha, 2007; 2009; 2010; Almeida, 2010).

Encontram-se, na literatura recente, diversos estudos sobre as inovações institucionais brasileiras, especialmente, sobre os conselhos de políticas⁸ e orçamentos participativos, a partir de diferentes aproximações metodológicas (Pires, 2011). No entanto, poucos são os estudos sobre as conferências de políticas públicas que ganharam destaque nos últimos dez anos no nível federal (Silva, 2009; Pogrebinschi e Santos, 2010; Souza, 2011). Serão abordadas a seguir algumas das questões que vinculam estes espaços e as condições de desigualdade descritas anteriormente, visando definir por exemplo: quem delas participa; qual seu potencial de inclusão social e política; e suas deliberações alteram ou têm potencial para alterar condições de desigualdade social?

4 CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PARTICIPAÇÃO E DESIGUALDADE

A realização de conferências nacionais não é uma novidade da recente democracia brasileira. O governo Vargas instituiu as conferências nacionais de educação e saúde em 1937, e a primeira a ser realizada foi a de saúde, em 1941, da qual participaram representantes dos três níveis de governo e especialistas na área. Aquela primeira conferência teve o objetivo de contribuir com o governo federal na produção de conhecimento sobre a área e orientá-lo na execução de serviços locais e na decisão sobre concessão de auxílios e subvenções federais (Pinheiro, Westphal e Akerman, 2005; Brasil, 2009).

Desde aquela primeira conferência nacional, foram realizadas, até 2010, 102 conferências nacionais, sendo que 66% delas ocorreram no período 2003-2010, algumas pela primeira vez, denotando a relevância destes espaços como estratégia

7. Uma pesquisa realizada com conselhos municipais de assistência social de Minas Gerais, em 2003, mostrou que os conselheiros pesquisados são, em sua maioria, mulheres (68,9%), com escolaridade entre segundo grau completo (28,8%) e superior incompleto (9,9%) e completo (47,6%), com renda mensal entre dois a dez salários mínimos (SMs) (61,3%) (Cunha *et al.*, 2003). Já a pesquisa recente realizada com conselheiros nacionais (Filgueiras, 2010) mostra que, com relação à escolaridade, 37,3% têm nível superior completo e 50,8% têm pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado), sendo que a renda prevalente é superior a dez SMs (76,2%).

8. Ver extensa revisão da literatura que analisa conselhos de políticas públicas em Cunha (2009).

do governo federal para propiciar a participação social (Silva, 2009; Souza, 2011). Estima-se o envolvimento de mais de 4 milhões de pessoas, considerando-se as etapas locais e regionais (Petinelli, Lins e Faria, 2011), o que denota o potencial destas inovações institucionais para a ampliação da participação política no âmbito do Estado. A singularidade e a inovação destas conferências se refletem na sua própria definição, denotando um conceito em construção. Nesse sentido, Souza (2011, p. 198) as considera como “processos participativos que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade civil para a formulação de determinada política”, o que implica ouvir diversos segmentos sociais na sua avaliação, na definição de princípios e diretrizes e na deliberação sobre instrumentos de participação.

Há diferenças significativas entre essas *novas* conferências, realizadas a partir da redemocratização brasileira, e as *antigas*, que ocorreram anteriormente. Uma primeira é que algumas delas são espaços institucionalizados, previstos nas leis que regulamentam as políticas públicas, como nas áreas da saúde e da assistência social, que independem de decisão governamental. Outras são de iniciativa dos governos, podendo ser regulamentadas por decreto ou não. Uma segunda diferença está nos seus objetivos: avaliar a política pública em questão e propor diretrizes que deverão compor as agendas governamentais, dando a alguma delas (32%) o caráter deliberativo e não só consultivo (Silva, 2009; Ferrarezi e Oliveira, 2010; Souza, 2011).

Uma terceira diferença diz respeito aos seus participantes, que tanto integram o governo quanto as organizações da sociedade civil, em proporção variada, ou seja, não mais apenas especialistas ou pessoas de notório saber. Por fim, uma diferença busca atender à necessidade de maior integração entre as Unidades da Federação, que é a realização de etapas municipal, estadual e nacional, que se sucedem constituindo um *sistema deliberativo integrado*, em que diferentes espaços de participação estão articulados, de alguma forma, em torno de uma determinada área de política pública (Hendriks, 2006; Petinelli, Lins e Faria, 2011). Estas duas características – composição dos participantes e realização integrada entre os níveis de governo – indicam um forte potencial para que as conferências efetivem a ampliação da participação política de modo geral. No entanto, a questão que permanece é se estes novos espaços participativos também têm potencial de inclusão de estratos sociais que têm estado em situação marginal na participação política.

4.1 Qual o desenho institucional das conferências de políticas públicas?

Como destacam os neoinstitucionalistas, o contexto institucional oferece as estruturas de oportunidade que possibilitam a participação, ao mesmo tempo que é limitado e condicionado por escolhas passadas (Hall e Taylor, 2003; Steinmo *et al.*, 1992).

Assim, conhecer o desenho institucional das conferências de políticas públicas parece ser um importante caminho para verificar seu potencial de inclusão social e política. Uma vez que as conferências nacionais têm sido referência para as conferências estaduais e municipais, e dada a diversidade dos formatos, esta descrição do desenho institucional focará nas conferências que constituem o sistema de deliberação das políticas de saúde e de assistência social, em decorrência da sua capilaridade e regularidade, que denotam sua institucionalização nos três níveis de governo.⁹

O formato das conferências nacionais varia significativamente, desde sua convocação, que geralmente é realizada por um ato do Poder Executivo federal – portaria ministerial ou decreto presidencial –, alguns deles em conjunto com o conselho nacional. Ato contíguo é a divulgação do tema que orientará a conferência, o período de sua realização, as regras relacionadas às etapas estaduais e municipais – quando houver –¹⁰ e ao preenchimento das vagas para participantes da conferência nacional. As regras procuram organizar o processo de participação em suas diferentes etapas, de modo que este flua no tempo necessário para bom termo, ou seja, para que o processo de participação culmine na conferência nacional. Em alguns casos, este primeiro regulamento geral é elaborado pelo conselho nacional, que tem em sua composição representantes do governo e da sociedade civil.

Em um segundo momento, os conselhos nacionais ou os membros do governo federal delineiam um segundo conjunto de regras, específicas para a deliberação da conferência em si, o chamado regimento interno, na maioria das vezes tendo como referência documentos aprovados em conferências anteriores. A discussão e a aprovação do regimento é a primeira atividade da conferência nacional. Este processo de deliberação acerca do regulamento e do regimento interno das conferências possibilita que todos os que delas participam possam discutir e decidir sobre as regras às quais estarão submetidos. Este é um aspecto destacado pelos teóricos deliberacionistas, ainda que, muitas vezes, seu olhar esteja voltado para as regras mais gerais do convívio social e da ordem política. No entanto, o princípio serve como parâmetro para identificar o potencial das conferências em produzir decisões legítimas.

De modo geral, o desenho institucional da conferência nacional orienta e serve como parâmetro para os níveis estadual e municipal, mas tem-se observado algumas inovações, como conferências livres e fóruns de debates *on-line*. Observa-se que, no nível local, a conferência é convocada pelo gestor da área,

9. Para mais detalhes sobre desenhos institucionais de conferências, ver Souza (2011).

10. Em sua pesquisa, Silva (2009) encontrou que 90% das conferências nacionais foram precedidas de etapas intermediárias – municipal e/ou estadual.

sozinho ou de forma coordenada com o conselho municipal, tendo como referência o tema e os objetivos elencados para a conferência nacional. Cabe ao gestor arcar com os custos de sua realização, que incluem desde a divulgação e a mobilização das pessoas até a preparação do local da conferência, a oferta de alimentação, a elaboração e a distribuição do material de apoio, os deslocamentos dos participantes até o local de realização, entre outros.

Em seguida, inicia-se o processo de mobilização dos cidadãos, que são convidados a participar das reuniões preparatórias para a conferência, usualmente nos locais de atendimento da política, como as unidades básicas de saúde (UBS) e os centros de referência da assistência social (Cras). Para estas assembleias, todos os moradores do bairro ou região são convidados a participar. O processo pode durar de um a dois dias e é organizado de modo que os participantes tenham acesso a alguma reflexão acerca da temática da conferência, geralmente propiciado por uma palestra ou exposição realizada por convidado, e recebam informações sobre a política e as ações desenvolvidas por gestor e parceiros. Outra atividade é a avaliação quanto à pertinência e ao desempenho da política municipal e a proposição de uma agenda para a área, seja quanto a diretrizes, seja quanto a ações. Nesta etapa, denominada de local, regional ou distrital, são eleitos delegados que representarão o bairro, o distrito ou a região administrativa na conferência municipal, usualmente em número proporcional à população residente.

A etapa seguinte, a conferência municipal, apresenta variação no número de dias, principalmente em função do tamanho do município, podendo ocorrer em mais de um dia. Os delegados eleitos nas reuniões ou assembleias preparatórias iniciam seus trabalhos aprovando o regimento interno que orientará a deliberação na conferência. Segue-se a apresentação de palestra(s) abordando o tema da conferência, proferida(s) por especialistas ou estudiosos do tema, de modo a propiciar algum nivelamento de informação entre os participantes, e conseqüente reflexão.

De modo geral, a atividade seguinte ocorre em grupos de trabalho, que discutem e deliberam acerca de propostas relacionadas ao tema e subtemas da conferência, que deverão orientar os gestores da área na produção da política pública. As decisões dos grupos são levadas para votação em uma plenária final, da qual participam todos os delegados, quando são decididas as deliberações que integrarão o relatório final da conferência, a ser encaminhado ao gestor municipal e ao conselho estadual, para que possa integrar os documentos que organizam a etapa seguinte, a conferência estadual. As deliberações contidas neste documento também devem ser referendadas pelo conselho estadual e publicadas, de modo a dar amplo conhecimento das decisões e a orientar o controle público acerca do seu cumprimento por gestores e demais envolvidos na política pública. Nas conferências municipais são eleitos os delegados que participarão da conferência

estadual representando os municípios, conforme as regras estabelecidas pelos organizadores da etapa estadual.

As etapas seguintes – as conferências estaduais e a nacional – seguem desenhos semelhantes. As principais alterações dizem respeito ao número maior de participantes por evento – já houve conferência nacional com cerca de 3 mil participantes –, ao tempo maior de duração da conferência – dois a cinco dias – e à necessidade de maior apoio dos órgãos gestores estadual e nacional, uma vez que aumentam os gastos com deslocamentos – do município de origem para o município onde ocorrerá a conferência –, estadia e alimentação. Os custos associados aos processos participativos indicam o necessário dispêndio governamental para a realização das conferências, o que implica a previsão de recursos orçamentários correspondentes, um indicador importante para verificar a centralidade (ou não) dos processos participativos na gestão governamental.

A organização das conferências em um sistema deliberativo, nos termos analisados por Petinelli, Lins e Faria (2011), que têm início no nível local e se estendem ao nacional, amplia significativamente as oportunidades de participação política, conforme prenunciam os teóricos participacionistas. As conferências locais/distritais/regionais e municipais são realizadas em um nível de proximidade que não só reduz os custos de participação, como também possibilita que questões concretas e relacionadas ao cotidiano das pessoas sejam por elas debatidas e decididas, o que pode significar efetiva partilha de poder. Além disso, a depender dos desenhos adotados, as conferências realizadas em espaços mais próximos dos cidadãos podem mobilizar um número significativo de pessoas interessadas, o que amplia seu potencial de participação.

4.2 Quem participa das conferências de políticas públicas?

A análise do potencial de inclusão das conferências aponta para a necessária observação do perfil daqueles que delas participam no intuito de verificar se segmentos da população que tradicionalmente estão excluídos de processo participativo encontram possibilidade de maior presença, e possivelmente de expressão, nestes espaços.¹¹ O desenho institucional que orienta as conferências aponta para alguns fatores que influenciam a participação. Um deles é que a estruturação dos espaços de participação e deliberação da maioria das políticas públicas tem se dado a partir de sujeitos coletivos, ou seja, admitem representantes de organizações que têm atuação na área há algum tempo no campo da política em questão. Isto induz a participação de pessoas e/ou organizações do governo e da sociedade civil que

11. Ao apresentar proposições de critérios para avaliação de processos participativos, Souza (2011) elenca no âmbito de *quem participa* os seguintes: quantidade de participantes, diversidade, representatividades e grau de abertura do processo. A inclusão estaria relacionada a dois destes critérios – diversidade e grau de abertura – mas o foco deste texto está, principalmente, na diversidade.

possuem algum vínculo ou trajetória na área, na maioria das vezes, pertencentes a uma *policy community*.¹²

Outro aspecto do desenho trata da forma de seleção dos participantes que terão direito a voz e voto na conferência. Nas assembleias locais ou regionais, ocorrem a autosseleção ou a autoapresentação voluntária, ou seja, todos têm igual possibilidade de participar e são livres para tal. Neste momento, os princípios da liberdade e da igualdade orientam a participação. No entanto, a partir da conferência municipal, a participação ocorre por meio de representantes, denominados delegados, que exercem um mandato conferido pelos demais participantes da etapa anterior, ou seja, institui-se mecanismo de representação, cujo principal critério de definição é o pertencimento a algum segmento já identificado na própria regulação da participação, o que varia conforme a área de política pública – no caso da saúde e da assistência social os segmentos são o governo, os trabalhadores, os usuários e os prestadores de serviços. As conferências estaduais e nacionais apresentam um critério adicional, relacionado à representação territorial, ou seja, as Unidades Federadas devem estar representadas. Ressalvadas as exceções, a maioria das conferências não estabelece critérios de discriminação positiva para mulheres, negros, indígenas ou quaisquer minorias específicas.

Os delegados são definidos por um processo de escolha, que pode ser uma pequena eleição, durante a conferência. Mais uma vez, a maioria deles se autoapresenta voluntariamente para representar os pares na conferência posterior, mas, nas etapas municipal e estadual, já há a demanda de vínculos anteriores com organizações, dadas as características da representação. Um estudo sobre os vínculos institucionais dos delegados das conferências pode atender ao que Souza (2011) indica como critério de representatividade daqueles que participam e parece ser um importante caminho para conhecer melhor quais segmentos e interesses têm sido representados nestes espaços, ainda que não seja o foco desta análise.

Tendo ciência de que a participação nas conferências ocorre por meio de representantes e não de forma direta, conhecer o perfil dos participantes pode contribuir para a compreensão de quais critérios – ainda que subjetivos e não declarados – têm sido relevantes para a escolha dos delegados, e em que medida estes espaços propiciam inclusão social e política, ou seja, a possibilidade de participação para estratos sociais que têm sido excluídos de outros processos de representação e/ou participação. Como destacado anteriormente, há uma distinção

12. Por *policy community* entende-se o conjunto de atores orgânicos de certa área de política pública, pertencentes ou não ao governo – membros do Executivo e Legislativo, acadêmicos, consultores, membros de organizações da sociedade civil, entre outros –, que compartilham o interesse e a preocupação com as questões e os problemas desta área. Estes atores interagem entre si independentemente de algum evento que os mobilize, o que faz com que conheçam as ideias e propostas uns dos outros. Estas comunidades variam no grau de fragmentação e abertura, mas têm em comum o fato de acolherem diferentes ideias e propostas, debatê-las, avaliá-las, descartá-las ou não, alterá-las, aperfeiçoá-las, advogá-las em público (Kingdon, 1995).

entre teóricos deliberacionistas quanto ao que deve estar presente nas deliberações: todos os segmentos interessados ou todos os discursos existentes. A verificação dos discursos demandaria um tipo de pesquisa com desenho diferenciado do proposto neste estudo, com foco nos processos deliberativos. Por seu turno, o rol dos segmentos interessados varia conforme a área de política pública em questão e pode ter uma miríade de tipo de organizações, o que também demandaria um desenho de pesquisa diferente.

Neste estudo, de caráter exploratório, optou-se por verificar aspectos demográficos relacionados aos segmentos que têm participação assegurada na conferência e que possam indicar se estratos populacionais que têm tido maior dificuldade de inserção social e política encontram nestes espaços a possibilidade de expressão. A ideia é verificar se o princípio da inclusividade, propugnado pelos teóricos deliberacionistas, de que *todos* devem ter igual oportunidade de participar, encontra ressonância nas conferências, ou se as desigualdades socioeconômicas preexistentes interferem ou se reproduzem nestes espaços, limitando a participação.

Para isso, são utilizados dados produzidos por duas pesquisas que podem contribuir para a melhor compreensão deste potencial inclusivo das conferências, sem pretensão de que se constituam afirmações gerais. Uma primeira pesquisa foi realizada pela Vox Populi, em 2011, e entrevistou uma amostra da população em geral acerca das suas práticas de participação, cujos dados são apresentados conforme a etapa da conferência ou o nível de governo. Este é um aspecto relevante, uma vez que a escala tem sido apontada como importante elemento definidor da participação (Dahl, 2001).

Já os dados relativos à pesquisa do PRODEP, realizada com uma amostra composta por 115 delegados que participaram da Ceas-MG 2009, são apresentados conforme o segmento do participante, distinção que tem sido apontada como fator relevante para a deliberação (Cunha, 2009; Almeida, 2010). Considera-se que as distinções em relação à escala (nível de governo) e aos segmentos que participam das conferências apontam elementos que podem subsidiar pesquisas futuras e, por isso, os dados das duas pesquisas são apresentados conjuntamente e em percentuais, o que possibilita a sua melhor comparação.

A pesquisa da Vox Populi detectou que 41,8% dos entrevistados já tinham ouvido falar de conferências, mas apenas 143 deles (6,5%) participaram de alguma, sendo 36,2% no nível local/distrital/regional, 41,5% no municipal, 15% no estadual e 7,3% no nacional. Aqueles que não participaram alegaram como principais motivos para não fazê-lo a falta de tempo (34%), a falta de interesse por política (28%) e não ter sido convidado a participar (25%), sendo que 23,8% deles informaram que gostariam de participar futuramente. Apenas 2,1% alegaram não ter condições financeiras para participar, ou seja, uma parcela muito

pequena dos pesquisados alega especificamente sua condição social como motivo da não participação, o que é confirmado pela informação de que a maioria dos que participaram (88,8%) o fizeram mesmo sem apoio financeiro algum.

A significativa disposição para participar, mesmo sem o respectivo apoio financeiro, provavelmente está associada à escala, uma vez que a maioria dos participantes esteve em conferências locais/distritais/regionais ou municipais. Neste nível, o custo da participação é reduzido e parece ser possível que os próprios participantes tenham arcado com eles. Nos demais níveis, os custos são mais significativos e, geralmente, são cobertos pelos gestores municipais, quando enviam seus representantes, e pelos gestores estaduais para apoio aos participantes oriundos da sociedade civil.

A pesquisa realizada com a população em geral mostra que a faixa etária dos participantes das conferências encontra-se entre 19 e 59 anos, em todos os níveis de governo. Enquanto a pesquisa com os delegados da Ceas-MG evidencia uma maior presença de pessoas na faixa etária entre 35 e 59 anos, envolvendo, portanto, menor parcela de jovens. A participação e a observação de diversas conferências, ao longo dos últimos quinze anos, também permitiram identificar uma menor participação de jovens – a exceção está na Conferência da Juventude – e pode indicar que eles têm pouco interesse em participar de espaços políticos (Telles e Dias, 2010)¹³ ou têm buscado outras formas de participação política, como protestos e outras manifestações em redes sociais, por meio da *internet* (Santos, 2010).

TABELA 1
Participantes por faixa etária e nível/etapa de conferência
(Em %)

Faixa etária	Conferências			
	Local/regional	Municipal	Estadual	Nacional
Até 18 anos	2,1	2,8	5,1	0
De 19 a 34 anos	42,6	39,8	48,7	47,4
De 35 a 59 anos	47,9	47,2	41	42,1
Acima de 60 anos	7,4	10,2	5,1	10,5
Total	100	100	100	100

Fonte: Avritzer (2011).

13. Segundo Telles e Dias (2010), há poucas pesquisas que indicam a opinião dos jovens sobre política. Em uma delas, realizada em Belo Horizonte, com jovens eleitores entre 18 e 24 anos, as autoras encontraram que 82% dos jovens não tinham interesse por política, desconfiando de partidos políticos e não acreditando que seriam ouvidos por lideranças políticas. Apenas 56% deles consideraram a política como um tema importante, entre outros, como lazer, trabalho, religião etc., embora tenham a democracia como valor a ser preservado.

TABELA 2
Participantes por faixa etária e segmento
 (Em %)

Faixa etária	Segmentos					Total
	Trabalhadores	Prestadores de serviços	Usuários	Governo	Não respondeu	
Até 18 anos	0,9	0	0	0,9	0	1,8
De 19 a 34 anos	5,1	3,5	3,5	14,7	0	26,8
De 35 a 59 anos	7	11,3	16,5	29,6	0,9	65,3
Acima de 60 anos	0	2,6	1,7	0,9	0,9	6,1
Total	13	17,4	21,7	46,1	1,8	100

Fonte: PRODEP (2009).

As desigualdades decorrentes do fator *gênero* têm sido apontadas como relevantes para restringir a participação feminina nos espaços da política (Matos, 2010). No que se refere ao recorte de gênero, a pesquisa com a população em geral mostra que a participação das mulheres decresce conforme aumenta a escala, ou seja, elas participam mais nos níveis municipal e estadual e menos no nacional (tabela 3). Ao se considerar que a população de mulheres no Brasil é de 51%, as etapas municipais e estaduais têm representação de mulheres acima da faixa populacional em geral.

Já os dados da Ceas-MG mostram uma forte presença feminina na conferência (67%), acima do percentual da população em geral e mesmo dos dados da Vox Populi para as conferências estaduais. A maior presença feminina na assistência social possivelmente está relacionada à sua trajetória, fortemente identificada com as mulheres, quer sejam como trabalhadoras quer sejam como usuárias, diferentemente de outras áreas temáticas, como ciência e tecnologia, fortemente marcadas pela presença masculina, o que aponta para a importância da *dependência da trajetória* ao se analisarem algumas dimensões da participação.

TABELA 3
Participantes por sexo e nível/etapa de conferência
 (Em %)

Sexo	Conferências			
	Local/regional	Municipal	Estadual	Nacional
Masculino	50	41,7	43,6	52,6
Feminino	50	58,3	56,4	47,4
Total	100	100	100	100

Fonte: Avritzer (2011).

TABELA 4
Participantes por sexo e segmento
 (Em %)

Sexo	Segmentos					Total
	Trabalhadores	Prestadores de serviços	Usuários	Governo	Não respondeu	
Masculino	1,7	10,4	7,8	7	1,8	28,7
Feminino	11,3	7	13	36,5	0	67,8
Não respondeu	0	0	0,9	2,6	0	3,5
Total	13	17,4	21,7	46,1	1,8	100

Fonte: PRODEP (2009).

As pesquisas analisadas apontam que a escala pode ser um fator determinante para a redução da participação de mulheres, assim como o tipo de política pública parece ser fator relevante para tal. Uma possível explicação para a maior participação das mulheres no nível local pode residir no fato de que elas consigam conciliar suas tarefas do cotidiano com mais esta atividade, o que não deve ser possível quando a participação ocorre nos demais níveis e o que implica um distanciamento no tempo e no espaço. As dificuldades aumentam quando não há o aporte de apoios que viabilizem esta participação, como creches ou serviços de cuidadores para as crianças nos locais das conferências ou o financiamento de estadia para as crianças que demandam cuidados especiais.¹⁴

Em que medida o fator *raça/cor* interfere na participação relacionada às conferências? Os dados colhidos pela pesquisa junto à população em geral (tabela 5) mostram que a participação de negros e pardos prevalece sobre a participação de brancos nas etapas local/regional (56,4%) e estadual (51,3%), equivalendo no nível municipal (50%) e decrescendo na etapa nacional (47,4%). Nos dois primeiros níveis, a participação fica ligeiramente acima dos dados populacionais recentes, que informam que a população brasileira é constituída por 50,7% de negros e pardos (IBGE, 2010). No nível nacional, o percentual de participação de negros cai para 47,4%.

Na Ceas-MG, a participação de brancos praticamente equivale à de negros e pardos (tabela 6). No entanto, ao serem observados os dados por segmento verifica-se a predominância de brancos no governo, a equivalência entre brancos e pardos como prestadores de serviços e a predominância de negros e pardos como usuários. Considerando a especificidade dos usuários da assistência social, cuja maioria é oriunda dos estratos mais pobres da população, pode-se dizer que a proporção de

14. A VIII Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2011, assegurou às mulheres com filhos portadores de algum tipo de deficiência a participação no evento, cobrindo gastos com estadia e alimentação para ambos.

negros e pardos é cerca de 100% maior entre eles do que de brancos, o que aponta que a condição de vulnerabilidade tem significativa associação com raça/cor.

TABELA 5
Participantes por raça/cor e nível/etapa de conferência
(Em %)

Raça/cor	Conferências			
	Local/regional	Municipal	Estadual	Nacional
Branco	43,6	50	48,7	52,6
Negro	17	15,7	20,5	21,1
Pardo	39,4	34,3	30,8	26,3
Amarelo	0	0	0	0
Indígena	0	0	0	0
Total	100	100	100	100

Fonte: Avritzer (2011).

Obs.: a inexistência de dados para amarelos e indígenas decorre do tipo de pesquisa realizado e não de sua efetiva ausência nas conferências.

TABELA 6
Participantes por raça/cor e segmento
(Em %)

Raça/cor	Segmentos					Total
	Trabalhadores	Prestadores de serviços	Usuários	Governo	Não respondeu	
Branco	5,2	7,8	5,2	25,2	0,9	44,3
Preto	0	1,7	4,3	4,3	0	10,3
Pardo	7,8	7	7,8	11,3	0,9	34,8
Amarelo	0	0	1,7	2,6	0	4,3
Indígena	0	0	0,9	0	0	0,9
Outro	0	0,9	0,9	1,8	0	3,6
Não respondeu	0	0	0,9	0,9	0	1,8
Total	13	17,4	21,7	46,1	1,8	100

Fonte: PRODEP (2009).

Os dados das pesquisas indicam que a inclusão de negros e pardos tem ocorrido nas conferências, uma vez que os percentuais de participantes estão próximos aos da população em geral. A diferença mais significativa ocorre nas conferências nacionais, quando esta participação decresce. Nestes casos, uma hipótese a ser verificada é se o fator *raça/cor* estaria associado ao fator *escolaridade*, que se mostrou bastante significativo, como se verá mais adiante. Todavia, o segmento também se apresentou como um fator de distinção, uma vez que usuários são predominantemente negros. Caberia verificar se estas proporções se mantêm em outras áreas de política pública.

A escolaridade tem sido apontada como o principal fator de mobilidade social, produzindo efeitos políticos importantes (Peixoto e Rennó, 2011). Assim, pode-se questionar quais seriam os impactos do nível de escolaridade na participação propiciada pelas conferências. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), a situação das pessoas ocupadas no Brasil, caso da maioria dos entrevistados nas duas pesquisas, é 7,7% delas sem escolaridade, 42% com ensino fundamental (32,6% incompleto e 9,4% completo), 33,7% com nível médio (6,7% incompleto e 27% completo) e 16,1% com nível superior (5% incompleto e 11,1% completo).

Os dados da pesquisa realizada com a população em geral pela Vox Populi mostram que há alterações significativas no perfil dos participantes conforme a escolaridade. Considerando-se a escala ou a etapa da conferência, há um forte decréscimo de pessoas com nível médio (de 38,3% para 10,5%) e um aumento na participação daquelas com ensino fundamental (de 24% para 31,6%), nível superior (de 28,7% para 36,8%) e pós-graduação (de 8,5% para 21,1%), neste último caso em mais de 100% (tabela 7). A escolaridade parece ter significância quando se trata de escala, com maior participação de pessoas com nível superior e pós-graduação no nível nacional, estas últimas com o crescimento de quase 250% em relação ao nível local.

Entre os participantes da Ceas-MG, há predominância de pessoas com ensino superior nos segmentos dos trabalhadores (12,1%), prestadores de serviços (9,5%) e, especialmente, no governo (39,1%), enquanto entre os usuários prevalece os que detêm escolaridade no nível médio de ensino (12%), conforme mostra a tabela 8. Os dados de escolaridade, comparados com os relativos ao nível estadual encontrados pela Vox Populi, apontam para o dobro de participantes com ensino superior, concentrados no segmento do governo. Uma possível explicação para isto pode estar nas determinações legais para a área da assistência social, que exigem a formação superior para o exercício das atividades no âmbito público.

TABELA 7
Participantes por nível de escolaridade e nível/etapa de conferência
(Em %)

Nível de escolaridade	Conferências			
	Local/regional	Municipal	Estadual	Nacional
Ensino fundamental (incompleto/completo)	24,5	27,8	17,9	31,6
Ensino médio (incompleto/completo)	38,3	40,7	35,9	10,5
Ensino superior (incompleto/completo)	28,7	24,1	33,3	36,8
Pós-graduação	8,5	7,4	12,8	21,1
Total	100	100	100	100

Fonte: Avritzer (2011).

TABELA 8
Participantes por nível de escolaridade e segmento
 (Em %)

Nível de escolaridade	Segmentos					Total
	Trabalhadores	Prestadores de serviços	Usuários	Governo	Não respondeu	
Sem escolaridade	0	0	0,9	0	0	0,9
Ensino fundamental (incompleto/completo)	0	1,8	2,6	0	0	4,4
Ensino médio (incompleto/completo)	0,9	5,2	12,2	6,1	1,8	26,2
Ensino superior (incompleto/completo)	12,1	9,5	6	39,1	0	66,7
Não respondeu	0	0,9	0	0,9	0	1,8
Total	13	17,4	21,7	46,1	1,8	100

Fonte: PRODEP (2009).

Os dados de ambas as pesquisas evidenciam que as pessoas que participam das conferências, de modo geral, possuem escolaridade acima daquela que caracteriza a população brasileira em geral, especialmente no que se refere à ausência de escolaridade e ao ensino superior. No entanto, o nível de escolaridade não foi fator restritivo para a participação dos usuários da assistência social que apresentaram percentuais inferiores à população em geral para quase todos os níveis de escolaridade – exceto para *sem escolaridade*. Aqui pode estar operando um importante critério de inclusão baseado na condição de usuário e na sua especificidade, quando se trata desta área de política pública. As regras que estruturam a participação na assistência social alteram uma tendência de exclusão em decorrência do nível de escolaridade, fator que demonstra ter um impacto significativo na determinação da participação. Ou seja, se não houvesse a determinação normativa de que este segmento estivesse presente na conferência, o processo político em si não asseguraria a participação de pessoas com menos nível de escolaridade.

Outro fator que tem sido apontado como determinante para a participação política é a posição que os indivíduos ocupam na estrutura social e que está relacionada à sua capacidade produtiva e à sua renda. Nesta perspectiva, há teóricos elitistas que consideram que o interesse por política e pela participação nos espaços políticos estaria mais presente nos estratos sociais superiores, inclusive gerando apatia nos estratos sociais inferiores. Um primeiro fator relacionado a esta dimensão, portanto, diz respeito à situação das pessoas no mercado de trabalho. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) relativa aos anos de 2008 e 2009 informa que 58,6% das pessoas em idade ativa estavam ocupadas (IBGE, 2010).

Ao se constatar o percentual de pessoas ocupadas que participam das conferências, verifica-se que ele é superior ao da população em geral: 68,4% na pesquisa com a população em geral, e 84,5% na pesquisa com delegados da Ceas-MG.

No entanto, há distinções importantes quando comparados os dados das pesquisas. A realizada pela Vox Populi aponta um maior percentual de trabalhadores *por conta própria* ou autônomos (26,3%) quando comparado ao percentual da PNAD para a população brasileira, que é de 20,5%, (tabela 9), para todas as etapas de conferência. Este percentual supera o daqueles que estão na mesma situação na Ceas-MG (7,8%), conforme a tabela 10. Pode-se perguntar, então, se seria a condição de *autônomo* um facilitador para a participação, uma vez que este tem maior liberdade na definição de seus compromissos se comparado à condição de um trabalhador formal, que deve se submeter às regras de seu empregador.

No que se refere à Ceas-MG, chama atenção o alto percentual de participantes oriundos do governo – funcionários públicos –, que somam 51,3%, bem acima daquele encontrado na pesquisa da Vox Populi, de 15,8%. No entanto, este é um dado esperado, uma vez que o desenho institucional deste tipo de conferência reserva ao governo cerca de 50% das vagas, conforme a distinção e a repartição dos segmentos, estabelecidas nos seus instrumentos normativos e que tratam da participação institucionalizada.

TABELA 9
Participantes por ocupação e nível/etapa de conferência
(Em %)

Posição na ocupação	Conferências			
	Local/regional	Municipal	Estadual	Nacional
Empregado com carteira	25,5	19,4	28,2	26,3
Funcionário público	19,1	21,3	25,6	15,8
Autônomo	28,7	26,9	25,6	26,3
Desempregado	2,1	5,6	0	5,3
Inativo	13,8	18,5	10,3	5,3
Total	100	100	100	100

Fonte: Avritzer (2011).

TABELA 10
Participantes por ocupação e segmento
(Em %)

Posição na ocupação	Segmentos					Total
	Trabalhadores	Prestadores de serviços	Usuários	Governo	Não respondeu	
Empregado com carteira	6,1	6,1	5,2	7,9	0	25,3
Funcionário público	4,3	5,2	4,3	36,5	0,9	51,2
Autônomo	2,6	0,9	3,6	0	0,9	8
Desempregado	0	0	4,3	0	0	4,3

(Continua)

(Continuação)

Posição na ocupação	Segmentos					Total
	Trabalhadores	Prestadores de serviços	Usuários	Governo	Não respondeu	
Inativo	0	5,2	4,3	0	0	9,5
Não respondeu	0	0	0	1,7	0	1,7
Total	13	17,4	21,7	46,1	1,8	100

Fonte: PRODEP (2009).

Ainda relacionada à dimensão da posição na estrutura social, a renda é outro fator que tem sido destacado, especialmente dadas as condições de desigualdade que têm caracterizado a sociedade brasileira neste aspecto. O rendimento médio mensal das pessoas ocupadas, segundo a PNAD, era de R\$ 1.088,00 (um mil e oitenta e oito reais), o que equivaleria a cerca de pouco mais de dois salários mínimos (SMs) para o período pesquisado (IBGE, 2010).

Tendo esse dado como referência, verifica-se que a maior parte das pessoas que participou das conferências, conforme pesquisa da Vox Populi, possuía rendimento acima do médio, sendo 73,5% no nível local/regional, 62,9% no nível municipal, 66,6% no nível estadual e 72,8% no nível nacional. No entanto, há variações relevantes no padrão de renda quando se observa a escala: aumento significativo da participação nas conferências de pessoas com renda de até um SM (de 5,3% para 10,5%) e superior a vinte SMs (de 2,2% para 10,6%), decréscimo da participação dos que ganham entre um e dois SMs e quatro e cinco SMs (tabela 11). As conferências nacionais, portanto, parecem propiciar a inclusão dos que se situam na menor faixa de renda (até um SM) na mesma proporção que as conferências municipais, em um percentual equivalente aos que possuem renda superior a vinte SMs.

A pesquisa com os delegados da Ceas-MG aponta que 79,2% dos participantes possuíam renda superior a dois SMs, ainda que a maior concentração esteja na faixa de dois a cinco SMs, especialmente para os segmentos dos trabalhadores e do governo, ficando os usuários com predominância na faixa de um a dois SMs, conforme mostra a tabela 12.

TABELA 11
Participantes por renda e nível/etapa de conferência
(Em %)

Faixa de renda	Conferências			
	Local/regional	Municipal	Estadual	Nacional
Até 1 SM	5,3	10,2	2,6	10,5
1 a 2 SMs	21,3	26,9	30,8	15,8
2 a 5 SMs	39,4	35,1	43,5	36,8

(Continua)

(Continuação)

Faixa de renda	Conferências			
	Local/regional	Municipal	Estadual	Nacional
5 a 10 SMs	23,4	19,5	10,2	20,1
10 a 15 SMs	6,4	4,6	7,7	5,3
15 a 20 SMs	2,1	0,9	0	0
Acima de 20 SMs	2,2	2,8	5,2	10,6
Total	100	100	100	100

Fonte: Avritzer (2011).

TABELA 12
Participantes por renda e segmento
 (Em %)

Faixa de renda	Segmentos					Total
	Trabalhadores	Prestadores de serviços	Usuários	Governo	Não respondeu	
1 a 2 SMs	1,7	5,2	11,3	2,6	0	20,8
2 a 5 SMs	6,1	4,4	4,3	29,6	1,8	46,2
5 a 10 SMs	4,3	2,6	1,8	11,3	0	20
10 a 15 SMs	0,9	1,7	0	2,6	0	5,2
15 a 20 SMs	0	0,9	0	0	0	0,9
Acima de 20 SMs	0	1,7	0	0	0	1,7
Sem renda	0	0	4,3	0	0	4,3
Não respondeu	0	0,9	0	0	0	0,9
Total	13	17,4	21,7	46,1	1,8	100

Fonte: PRODEP (2009).

Os dados apresentados por ambas as pesquisas mostram que a posição na estrutura social não tem sido fator determinante para exclusão, mas apontam questões relevantes relacionadas à inclusão. Uma primeira questão é a predominância de pessoas ocupadas, talvez em decorrência do desenho institucional destes espaços, que condicionam a participação com uma trajetória de participação e/ou pertencimento a organizações governamentais e não governamentais. No caso da Ceas-MG, por exemplo, só há desempregados entre os usuários. Também a condição de renda mostrou-se significativa, especialmente quando considerada a escala, em que maior renda compõe com maior escolaridade um importante diferencial. No caso da Ceas-MG, as desigualdades de renda entre os participantes são bem menores que as encontradas na pesquisa realizada pela Vox Populi, inclusive quando observado o nível estadual, o que pode indicar que o tipo de política pública, bem como o nível de governo, pode se constituir em fator importante para propiciar a inclusão de pessoas com menor renda.

5 CONCLUSÕES

Este estudo teve como objetivo verificar o potencial das conferências de políticas públicas, importantes inovações da democracia, para promover inclusão social e política de segmentos da população tradicionalmente identificados como ausentes de importantes espaços políticos. Os dados disponíveis sobre a situação socioeconômica da população brasileira indicam que tem havido algumas importantes alterações no quadro de desigualdade, com melhoras concretas para os estratos sociais em maior desvantagem econômica, mas singelas frente ao grande desafio que ainda persiste, que é reduzir significativamente a distância entre os mais ricos e os mais pobres. Buscou-se, assim, verificar se estas desigualdades também persistem e se informam a participação nas conferências.

A democracia, por sua vez, tem sido identificada como o regime político que pode contribuir para a alteração do quadro de desigualdade, uma vez que ela possibilita que os diferentes interesses presentes na sociedade se organizem em associações, grupos ou movimentos sociais e estes, por sua vez, pressionem os governos para a solução desta questão. Também possibilita que haja alternância de governos, o que pode levar grupos políticos com projetos mais igualitários a implementarem políticas públicas e medidas socioeconômicas que alterem este quadro. Em um aspecto mais geral, a democracia é percebida como o regime de governo que possibilita a participação dos cidadãos em processos de decisão política, o que em um sentido ampliado inclui as conferências de políticas públicas.

O debate interno à teoria democrática deliberacionista, que trata da igualdade deliberativa, tem apontado dois possíveis caminhos para se assegurar a legitimidade das decisões tomadas em processos participativos sustentados na deliberação: a inclusão do maior número de pessoas de forma a abarcar a pluralidade da sociedade ou a inclusão de todos os discursos existentes sobre uma determinada temática. Neste estudo, optou-se por verificar o potencial inclusivo das conferências tendo como referência a primeira alternativa, ou seja, verificar se e em que medida elas são espaços que propiciam a inclusão de segmentos sociais que têm estado alijados de processos de participação política na sociedade brasileira. Fica para uma agenda futura de pesquisa a verificação da inclusão dos diferentes discursos, o que demanda um desenho de pesquisa bem específico.

Por ser um estudo exploratório, as conclusões apresentadas não têm a pretensão de ser generalizáveis, mas, sim, de servir como apontamentos para instigar futuras pesquisas, que venham a ampliar e/ou a aprofundar aspectos aqui tangidos. A análise dos dados apresentados aponta alguns indícios importantes. Um primeiro é que o nível de governo importa, ou seja, a escala é fator que pode propiciar ou restringir a participação de alguns segmentos populacionais. Isto ficou evidente quando se trata da participação de pessoas idosas, mulheres, pessoas

negras e pardas, pessoas com ensino médio e superior/pós-graduação, inativos e pessoas com renda inferior a dois SMs e superior a vinte SMs.

Entre as características demográficas analisadas, pode-se perceber que há certo equilíbrio na participação de homens e mulheres quando se trata de participantes de conferências em geral, assim como na participação de brancos e negros/pardos, ou seja, ainda que de forma não intencional, pois não há critérios específicos que delimitem algum tipo de discriminação positiva destes segmentos, as conferências têm incluído mulheres e negros, observadas as diferenças quando se trata de escala, apontadas no texto.

Os fatores que se mostraram mais relevantes para a reprodução da desigualdade foram escolaridade e renda. Ainda que pessoas com baixa escolaridade estejam participando, o percentual de pessoas com nível médio e nível superior/pós-graduação está muito acima da média da população nacional, especialmente se observada a escala. Isto também se aplica à renda, ainda que as conferências também tenham propiciado a participação de pessoas com baixa renda, mas em um percentual inferior ao da população em geral.

O tipo de política pública também se mostrou um fator relevante. Os dados sobre sexo dos entrevistados da Ceas-MG confirmam a presença massiva de mulheres nesta área de política pública (assistência social), o que possibilita levantar a hipótese da dependência da trajetória da área para a prevalência de homens ou mulheres. Outro aspecto que parece ser importante é a regulação da política pública, uma vez que no segmento do governo na Ceas-MG predominam pessoas com nível superior, exigência que tem alterado os quadros de funcionários públicos nesta área. Outro fator que aponta para esta especificidade é a escolaridade e renda, se considerados os usuários da política. Estes fatores – sexo, escolaridade e renda – relacionados à assistência social são bastante diferentes daqueles encontrados para participantes de conferências em geral e reforçam a importância da área de política pública para alguns dos resultados.

Por fim, cabe lembrar que as conferências de políticas públicas são compostas por delegados, escolhidos entre os *pares*, que os representarão e aos seus interesses e demandas. Vale refletir sobre os motivos que levam os participantes das conferências a escolher como seus representantes (os delegados) pessoas com maior escolaridade e renda. Entre as hipóteses, poderiam ser apontados o tipo de deliberação ou a complexidade do debate destes espaços, que estariam estimulando a tecnificação ou burocratização das conferências. De toda forma, cumpre perguntar quais os possíveis arranjos institucionais que contribuiriam para a maior inclusão daqueles com menor escolaridade e renda. Estas e outras muitas questões devem instigar novos estudos sobre este importante espaço de participação democrática.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? *In*: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004.
- ALMEIDA, D. R. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil. *In*: AVRTIZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- AVELAR, L. Participação política. *In*: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2007.
- AVRITZER, L. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1996.
- _____. **Perfil dos participantes das conferências nacionais**. Belo Horizonte: PRODEP/Vox Populi, 2011.
- BENHABIB, S. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. *In*: WERLE, D. L.; MELO, R. S. **Democracia deliberativa**. São Paulo: Singular, 2007.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOHMAN, J. **Public deliberation: pluralism, complexity and democracy**. Cambridge: MIT Press, 1996.
- _____. The coming age of deliberative democracy. **Journal of political philosophy**, v. 6, n. 4, p. 400-425, 1998.
- BOHMAN, J.; REHG, W. Introduction. *In*: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). **Deliberative democracy: essays on reason and politics**. Cambridge: MIT Press, 1997.
- BRASIL. **As conferências nacionais de saúde: evolução e perspectivas**. Brasília: CONASS, 2009.
- CHAMBERS, S. Deliberative democratic theory. **Annual review of political science**, v. 6, p. 307-326, 2003.
- CHRISTIANO, T. A importância da deliberação pública. *In*: WERLE, D. L.; MELO, R. S. **Democracia deliberativa**. São Paulo: Singular, 2007.
- COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. *In*: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). **Deliberative democracy: essays on reason and politics**. Cambridge: MIT Press, 1997.

_____. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. **Metapolítica**, Ciudad de México, v. 4, n. 14, p. 24-47, abr.-jun. 2000.

CUNHA, E. P. *et al.* **Os conselhos municipais de assistência social em Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2003. (Relatório da pesquisa). Mimeografado.

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. *In*: AVRTIER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

_____. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social. 2009. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Minas Gerais, 2009.

_____. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. *In*: AVRTIZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

DAHL, R. A. **Um prefácio a teoria democrática**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1989.

_____. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da UnB, 2001.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

DRYZEK, J. S. **Deliberative democracy and beyond**: liberals, critics, contestations. Great Britain: Oxford University Press, 2000.

DUBET, F. As desigualdades multiplicadas. **Revista brasileira de educação**, Rio de Janeiro, n. 17, p. 5-19, maio-jun.-jul.-ago. 2001.

FERRAREZI, E.; OLIVEIRA, M. S. C. **Conferências nacionais de saúde e processos participativos na administração pública federal brasileira**. 2010. Disponível em: <http://casoteca.enap.gov.br/index.php?option=com_multicategories&view=article&id=14:conferencias-nacionais-de-saude-e-processos-participativos-na-administracao-publica-federal-brasileira&catid=7:estado-e-sociedade&Itemid=12>.

FERREIRA, F. H. G. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional. *In*: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

FILGUEIRAS, F. (Coord.). **Projeto corrupção democracia e interesse público**. Belo Horizonte: UFMG, 2010. (Relatório de pesquisa).

FRASER, N. **Qu'est-ce que la justice social?** reconnaissance et redistribution. Paris: La Découverte, 2005.

GANANÇA, A. C. **Associativismo no Brasil**: características e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. Deliberative democracy beyond process. *In*: FISCHKIN, J. S.; LASLETT, P. (Ed.). **Debating deliberative democracy**. UK: Blackwell Publishing, 2003.

_____. **Why deliberative democracy?** Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O federalista**. Brasília: Editora da UnB, 1984.

HENDRIKS, C. Integrated deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. **Political studies**, n. 54, 2006.

HOFFMANN, R. Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil. *In*: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – Síntese de indicadores 2009**. Rio de Janeiro, 2010.

KERSTENETZKY, C. L. Desigualdade como questão política. *In*: BISSIO, R. *et al.* **Observatório da Cidadania 2003: população pobre versus mercado**. Montevideu: ITEM; Rio de Janeiro: Ibase, 2003a.

_____. Sobre associativismo, desigualdades e democracia. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 18, n. 53, p. 131-180, 2003b.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MANIN, B. On legitimacy and political deliberation. **Political theory**, v. 15, n. 3, Aug. 1987.

MATOS, M. **Paradoxos da incompletude da cidadania política das mulheres novos horizontes para 2010?** Opinião Pública e Conjuntura Política, 2010. Disponível em: <<http://www.opiniaopublica.ufmg.br>>.

MENEGUELLO, R. **Cidadãos e política**: adesão democrática, comportamentos e valores. Brasília: Ipea, 2010.

MILL, J. S. **O governo representativo**. Brasília: UNB, 1981.

MOISÉS, J. A. **Os brasileiros e a democracia**: bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

NERI, M. C. **Desigualdade de renda na década**. Rio de Janeiro: FGV; CPS, 2011.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EDUSP, 1999.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEIXOTO, V.; RENNÓ, L. Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil. **Opinião pública**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 304-332, nov. 2011.

PERISSINOTTO, R. M.; FUKS, M.; SOUZA, N. R. **Participação e processo decisório em conselhos gestores de Curitiba**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 4., Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://www.cienciapolitica.org.br>>.

PETINELLI, V.; LINS, I. L.; FARIA, C. F. **Conferências de políticas públicas**: um sistema integrado de participação e deliberação? In: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE OPINIÃO PÚBLICA DA WAPOR, 4., Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://www.waporbh.ufmg.br/papers/Cludia_Feres_Faria_1.pdf>.

PETTIT, P. Deliberative democracy: the discursive dilemma and republican theory. In: FISHKIN, J. S.; LASLETT, P. **Debating deliberative democracy**. UK: Blackwell Publishing, 2003.

PINHEIRO, M. C.; WESTPHAL, M. F.; AKERMAN, M. A. Equidade em saúde nos relatórios das conferências nacionais de saúde pós-Constituição Federal brasileira de 1988. **Caderno de saúde pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 449-458, mar.-abr. 2005.

PINTO, C. J. **Teorias da democracia**: diferenças e identidades na contemporaneidade. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004. v. 2. (Coleção Debates Contemporâneos em Psicologia Social).

PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7. (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

PIZZORNO, A.; KAPLAN, M.; CASTELLS, M. **Participacion y cambio social en la problemática contemporánea**. Buenos Aires: Siap-Planteos, 1975.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. **Entre representação e participação**: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2010. (Relatório Final de Pesquisa).

PRODEP – PROJETO DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. **Pesquisa participação e assistência social**. Belo Horizonte, 2009.

PRZEWORSKI, A. *et al.* O que mantém as democracias? **Lua Nova**, São Paulo, n. 40-41, p. 113-327, 1997.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996.

RAMOS, L.; VIEIRA, M. L. Determinantes da desigualdade de rendimentos no Brasil nos anos 90: discriminação, segmentação e heterogeneidade dos trabalhadores. *In*: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o Cânone democrático. *In*: **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, F. **Jovens e participação sociopolítica na Web**: referenciais teórico-metodológicos. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL COMUNICACIÓN, 3., Salamanca: Universidad de Salamanca, 4-5 out. 2010.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. 1942. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, E. R. A. **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).

SORJ, B. **A democracia inesperada**: cidadania, direitos humanos e desigualdade social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

SOUZA, C. H. L. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

STEINMO, S. *et al.* **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge University Press, 1992.

TELLES, H. S.; DIAS, M. Condutas políticas, valores e voto dos eleitores jovens de Belo Horizonte. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 43, p. 82-103, 2010. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/revistas/arquivos/43.html>.

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E CONFERÊNCIAS: ESTABELECENDO UMA AGENDA DE PESQUISA

Debora Rezende de Almeida

1 INTRODUÇÃO

As conferências de políticas públicas tornaram-se importantes instrumentos de ampliação da participação social no Brasil, nos três níveis da Federação. A vitalidade da participação no nível nacional é uma das novidades do processo conferencista. Os experimentos participativos no país, geralmente de tamanho restrito e limitados à esfera local, refletiam, até então, o diagnóstico da teoria política sobre os limites que a escala¹ impõe à inclusão dos cidadãos nas decisões governamentais. Conforme argumenta Robert Dahl (2001, p. 125), “quanto mais cidadãos uma unidade democrática contém, menos esses cidadãos podem participar diretamente das decisões do governo e mais eles têm de delegar a outros essa autoridade”. As conferências, deste modo, são uma maneira inovadora de efetivar a participação nacional em sociedades complexas e plurais. A presença de etapas preparatórias e de um processo escalonado – municipal, regional e estadual – são algumas das características que viabilizam a participação nacional. A partir de distintos momentos de deliberação, que se articulam de um nível a outro, diferentes temas são tratados e atores envolvidos. Tal dinâmica possibilita a construção coletiva de diretrizes nacionais para uma determinada política pública, a partir da interação de atores sociais e governamentais, com distintas experiências participativas, temáticas e de gestão. Dados do governo federal estimam que mais de 5 milhões de pessoas tenham participado nas diferentes etapas (Brasil, 2010).

Não obstante o êxito da participação cidadã, este trabalho defende que o dilema da escala é resolvido parcialmente. Quanto maior o nível de realização da conferência, menos o cidadão participa diretamente e mais a autoridade é delegada a representantes. A diferença em relação ao pressuposto dahlsiano da primazia da representação em contextos de larga escala é que a representação nas conferências não é exercida apenas por atores governamentais, devidamente autorizados pelo voto de todos. A sociedade civil também atua como representante, o que aponta

1. Considerando a extensão territorial, o número de pessoas envolvidas, o tempo para se tomar decisões e a complexidade das questões nas sociedades modernas.

para dois problemas centrais que precisam ser enfrentados na compreensão das conferências: *i*) como se dá a inclusão destes atores; e *ii*) quais são as possibilidades de controle democrático. O presente capítulo se ocupa destas questões, visto que a qualidade da representação impacta na efetividade das conferências. Lembrando que, entre as apostas dos autores deste livro, as conferências são vistas como espaços de expressão da pluralidade de demandas sociais e de democratização das relações entre Estado e sociedade. Embora não seja objeto deste texto avaliar a efetividade das conferências na proposição de políticas públicas, é plausível afirmar que a definição de quem e como se representa é central para a democratização deste experimento.

O olhar para esta experiência específica de representação da sociedade civil no Brasil insere-se num debate mais amplo na academia, que aponta para as dinâmicas de representação geradas pela participação. Apesar das aproximações com estes estudos, este estudo considera que as instituições participativas (IPs) no país demandam uma interpretação diferenciada da legitimidade da representação. O estabelecimento de uma agenda de pesquisa da relação entre representação e conferências precisa considerar suas diferenças em relação às esferas informais de mobilização e pressão sociais – geralmente foco da literatura internacional. Entre elas estão a presença de um processo de autorização de seus representantes, que, apesar de limitado, é distinto da simples apresentação voluntária de atores para participar do poder deliberativo, o qual envolve discussão e decisão; e de um sistema formal de inclusão de arenas e atores, que pode contribuir para a articulação com o representado.

O capítulo divide-se em três seções, além desta introdução. Na segunda seção, apresenta o debate teórico contemporâneo sobre representação política e os elementos centrais que justificam uma mudança de rota em relação à exclusividade da representação eleitoral e da esfera do Estado como local de tomada de decisões. Na terceira, reflete sobre as conferências nacionais (CNs), ressaltando os desafios para inclusão da pluralidade a partir de suas especificidades no campo da produção e proposição de políticas públicas. Para responder à primeira questão sobre a forma de inclusão dos atores, propõe quatro indicadores de análise, que visam captar a capacidade de as conferências incluírem a pluralidade social. Como se verá na discussão teórica, a tensão entre representação e representatividade – grau em que decisões refletem os interesses da sociedade – é um dos dilemas contemporâneos que estão no horizonte dos processos participativos. Em relação à segunda questão, o controle democrático do representante, o artigo propõe avaliar o relacionamento e a articulação deliberativa entre atores e diferentes esferas, tomando como referência a discussão atual da teoria de sistemas deliberativos (Mansbridge *et al.*, 2012). A organização federativa e sistêmica das políticas públicas no país, com diferentes graus de organização entre as áreas de políticas, é uma característica que não pode ser desprezada na avaliação da interação que

ocorre entre IPs, Estado e sociedade. Na seção conclusiva, o trabalho defende que a tentativa de avaliar a legitimidade das conferências está fadada a um debate estéril se concentrada na presença ou ausência de autorização, o que não implica em desatenção aos processos de inclusão e controle democrático. Entender as especificidades e diferentes funções das conferências é um passo inicial para a criação de uma agenda pública de aperfeiçoamento da representação, entendida em sua dinâmica processual e contingente.

A proposta metodológica deste texto é tanto normativa – sugerir dimensões para compreensão da legitimidade democrática das conferências, a partir de sua capacidade de expressar a pluralidade social – quanto empírica – apontar preliminarmente como estes processos estão se desenvolvendo. Para isto, utiliza dados secundários de pesquisas de uma variedade de autores e centros de investigação.

2 O DEBATE CONTEMPORÂNEO SOBRE REPRESENTAÇÃO: DO ESTADO PARA A SOCIEDADE CIVIL

A constatação de que atores da sociedade civil estão de fato vocalizando interesses sociais, principalmente nos espaços de participação institucionalizada, como os conselhos, conferências e orçamentos participativos no Brasil, tem demandado uma interpretação diferenciada sobre a legitimidade democrática destes atores (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006; Avritzer, 2007; Abers e Keck, 2008a; 2008b; Almeida, 2011). Ao apontar para novas formas de representação, que se desenvolvem em diferentes níveis e domínios da política não eleitoral, os estudos desafiam a compreensão tradicional da representação política que a associa com os princípios de autorização, igualdade matemática (um homem, um voto) e monopólio territorial (Avritzer, 2007). Desta maneira, a aplicação do conceito de representação a contextos específicos demonstra que seus princípios definidores estão aquém das práticas sobre as quais discorrem.

A presença do consentimento como fonte da legitimidade do poder político é tema central no debate moderno sobre representação política, desde Hobbes, o qual a define como o ato de agir no lugar do outro como agente autorizado. Com o advento do sufrágio universal, a base do consentimento e da delegação dos representantes foi ampliada, promovendo o encontro entre representação e democracia. As eleições permitem aos cidadãos se sentirem representados por dois motivos. Primeiro, porque operacionalizam a participação dos cidadãos e a expressão de suas preferências ao considerar de forma matematicamente igual o voto de cada indivíduo. Segundo, a eleição também é o momento de realização da *accountability*, pois possibilita o veredito dos cidadãos em relação às posições assumidas ou propostas pelos representantes para a formação da agenda pública.

Apesar do avanço democrático do sufrágio, alguns acontecimentos do início do século XX, como a crescente industrialização, burocratização e demandas por maior participação das massas, deram lugar a uma leitura realista do processo político. A dificuldade de conciliar a representação com a representatividade levou alguns teóricos a advogarem um realismo estreito, transformando a política em espaço de competição entre elites. Conforme destaca Miguel (2003, p. 135), o principal rebaixamento que o liberalismo provocou no ideal democrático foi o descarte da autonomia como algo utópico, inalcançável, quando não, potencialmente perigoso (uma vez que pode conduzir à *tiranía da maioria*). A democracia reduziu-se ao usufruto das liberdades na esfera privada, e à circulação das elites na esfera política.

Na atualidade, a constatação de que a institucionalização da representação não garante a representatividade – correspondência com a vontade ou interesse dos representados – vem levando alguns autores a destacar os limites da representação eleitoral para inclusão da pluralidade (Lavalle *et al.*, 2006, p. 54). A solução para a representatividade visa superar a concepção monista de legitimidade, com foco na autorização de todos, reavivando a pluralidade das formas de representar e ser representado, exercidas fora da dimensão eleitoral. Os exemplos de representação não eleitoral são variados, englobando espaços formais e informais, de dimensão local, nacional e global, bem como atores distintos: especialistas, movimentos e organizações sociais, grupos de interesses, ativistas, organizações não governamentais, mídia, grupos identitários etc.

É bom lembrar que este não é um debate completamente novo. A literatura participacionista e deliberacionista avançou nas últimas décadas a respeito do papel da sociedade civil na produção de decisões mais plurais e democráticas. Todavia, o foco na participação de todos ou em uma esfera pública aberta e inclusiva desviou o olhar das desigualdades participativas, no que se refere à inclusão dos distintos indivíduos no processo participativo e deliberativo. Embora a teoria deliberativa tenha se distanciado da defesa da participação em termos numéricos e apostado na qualidade discursiva e na formação autônoma das preferências, ela não explica porque aqueles que não participam de um processo deliberativo deveriam considerá-lo legítimo (Parkinson, 2003). Ou seja, o princípio *D* do discurso² – segundo o qual “são válidas as normas de ação às quais *todos* os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes

2. De acordo com Habermas (2003, p. 143), o princípio *D* do discurso explica o ponto de vista sob o qual é possível fundamentar imparcialmente uma norma de ação, haja vista que está fundado em condições simétricas de reconhecimento de formas de vida estruturadas comunicativamente. Logo, o resultado de um processo deliberativo entre atores da sociedade civil seria legítimo por incluir todos os afetados na produção das normas. A validade da democracia está relacionada ao processo de argumentação entre indivíduos que se reconhecem como iguais na utilização da linguagem. O bem comum emerge do assentimento da pluralidade de atores participantes. O problema é, quando se olha para os espaços de expressão da sociedade civil, nem todas as pessoas afetadas pelas decisões estão envolvidas na sua produção e deliberação, colocando desafios às concepções clássicas da democracia deliberativa sobre a legitimidade das discussões na esfera pública.

de discursos racionais” – não se realiza no mundo real da deliberação (Habermas, 2003, p. 142). Deste modo, pessoas são atingidas de alguma maneira pelas decisões ou discursos proferidos sem autorização e controle institucionalizado.

A literatura que repensa a representação política à luz desse novo contexto aponta para alguns elementos que poderiam conferir legitimidade a essas experiências, os quais implicam na revisão de dois princípios norteadores da representação política moderna: a igualdade matemática e o princípio autorizativo. Correntes multiculturalistas e/ou teóricos da política da diferença expressam os desafios contemporâneos à concepção de igualdade como igual direito de consentir sobre o poder, principalmente, em relação ao problema da justiça distributiva e da capacidade da representação liberal absorver a diversidade de conflitos existentes (Kymlicka, 1995; Phillips, 1995). Diante dos limites da igualdade matemática do voto ou da igualdade de direitos de cidadania liberais, os argumentos sustentam a necessidade de incluir grupos sistematicamente ausentes das esferas políticas e representativas, a partir da diversidade dos grupos sociais, e de adotar políticas de reconhecimento de diferenças culturais e de redistribuição de bens materiais (Fraser, 2003; Honneth, 2003; Young, 2000; Phillips, 1995).

O debate sobre políticas de reconhecimento e redistribuição é amplo e multifacetado na academia. Neste trabalho, merece destaque a denúncia da fragilidade da igualdade eleitoral para inclusão dos indivíduos e a necessidade dos mecanismos representativos atentarem para a importância da presença física dos grupos excluídos nos locais de decisão e da identidade como um elemento para construção da representatividade. Para Anne Phillips (1995), trata-se de mudar a percepção arraigada de que a chave da boa representação política está no programa e nas ideias compartilhadas entre representantes e representados, sem qualquer referência à identidade dos representantes.

Ao abrir espaço para o papel das identidades dos representantes, a teoria feminista traz a importância da complementaridade entre representação descritiva e eleitoral. Nesta direção, Young (2000) apresenta, ao lado da representação de interesses, a noção de representação de opiniões e perspectivas sociais. As perspectivas sociais são definidas como “o ponto de vista que membros de um grupo têm sobre processos sociais por causa de sua posição neles” (Young, 2000, p. 137, tradução nossa). Esta noção permite a defesa da representação descritiva, pois atrela a representatividade à existência de determinadas características e experiências compartilhadas e não à defesa de um interesse específico. A noção de perspectivas deu vazão também à defesa da representação da sociedade civil ao tirar o foco da representação como sinônimo de *falar em nome de interesses de outros, como agente autorizado*. Como observa Young (2006, p. 167), “representar um interesse ou uma opinião geralmente envolve promover certos desdobramentos específicos no

processo de tomada de decisão, ao passo que representar uma perspectiva geralmente significa promover certos pontos de partida para a discussão”.

Outros argumentos a favor de formas diferenciadas de inclusão e representação apontam para a legitimidade de associações que defendem ideias e discursos a partir da identificação com a situação vivida por outros indivíduos (Dryzek e Niemeyer, 2008). O que as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e indivíduos estão representando é um discurso sobre direitos ou temas e não um conjunto específico de pessoas. Na medida em que uma ampla gama de discursos se faz representada, os sujeitos se veriam contemplados, inclusive, em seus dilemas e tensões, tirando o peso da legitimidade deliberativa, que pressupõe que todos devem estar envolvidos (Mendonça, 2010). Na mesma direção a favor da pluralidade de demandas a serem representadas, Saward (2008) defende que é preciso focar mais na dinâmica que nas formas de representação, destacando a contingência e contestabilidade de todas as suas formas. A representação pode ser conceituada em termos de reivindicações ou demandas representativas por uma variedade de atores políticos, em vez de, como normalmente é o caso, vê-la como o resultado alcançado, ou potencialmente alcançável a partir das eleições. Por fim, é possível citar a ideia de representação por afinidade, defendida por Avritzer (2007) para o caso das instituições participativas (IPs) no Brasil. A legitimidade destes representantes da sociedade civil é atribuída à afinidade e relação com o tema, que os atores adquirem ao longo do seu histórico de participação e envolvimento com a política. Neste caso, o objetivo não é a representação de pessoas, mas de temas e experiências.

Todas essas alternativas à legitimidade da representação da sociedade civil apresentam críticas ao modelo representativo consolidado nos últimos dois séculos, que aposta na expressão da pluralidade no momento eleitoral ou na livre manifestação e organização de grupos de interesse, com foco no modelo econômico e autointeressado do cidadão. A necessidade de direcionar a atenção à pluralidade não expressa por estas vias de representação está baseada seja numa concepção da política como espaço de construção e transformação das preferências, seja na constatação das desigualdades culturais e materiais que impedem a manifestação autônoma dos indivíduos. Este debate sobre os problemas da inclusão política é frutífero e controverso. Como já se destacou, o que está em jogo são ideias consolidadas sobre a igualdade política e sobre a legitimidade do poder, baseadas na autorização dos governados. Além disso, ao mesmo tempo que essas experiências tentam avançar em relação à consideração igual da diversidade, elas colocam problemas para a inclusão política, na medida em que o acesso aos mecanismos de influência da sociedade civil também é desigual – não são todos que participam e aqueles que o fazem não estão sujeitos ao controle institucionalizado do representado (Miguel, 2011).

Em relação à forma como são incluídas, as IPs, diferentemente dos espaços informais de representação da sociedade civil, não operam por autoautorização. Estes mecanismos de representação de atores coletivos, como conselhos de políticas, conferências, comitês de bacia hidrográfica e comissões de fiscalização/execução dos orçamentos participativos (OP) no Brasil, apresentam uma forma específica de autorização e seleção, semelhante às eleições. Nestes casos, há uma legitimação derivada, visto que tanto o Estado quanto a sociedade reconhecem estes atores como interlocutores válidos. Em relação à sociedade, há um grupo no qual está a origem da representação exercida por esses representantes, mas este grupo pode incluir ou não todas as associações ligadas ao tema ou mesmo não estar organizado em associações. Estudos vêm apontando a relevância de se avaliar em que medida existem formas transparentes de escolha dos representantes, de maneira a envolver um conjunto amplo da população e a diversidade de perspectivas e de associações diretamente relacionadas ao tema ou à política pública (Almeida, 2011; Lüchmann, 2008). Sendo assim, a representatividade está diretamente relacionada à forma como os espaços são constituídos.

No que diz respeito ao controle democrático, o fato de a população não arbitrar sobre a seleção do representante não significa que ela não possa julgar as atividades realizadas pela sociedade civil. O controle dos controladores ou dupla face da *accountability* (Lavalle e Vera, 2010)³ não é institucionalizado e não possui capacidade de sanção – como é o caso do voto e dos mecanismos de *checks and balances* entre os três poderes –, mas se desenvolve por meio da justificação pública e de uma prestação de contas relacional que se desloca no tempo e no espaço.

Duas características são centrais para compreender o que se entende por prestação de contas relacional. Em primeiro lugar, é preciso levar em consideração a porosidade das instituições participativas ao controle e julgamento público, tendo em vista a maior aproximação entre representantes e representados, identidade e sentimento de pertencimento a um grupo ou associação e afinidade com a temática a ser deliberada (Avritzer, 2007). O controle público pode ser exercido, por exemplo, por meio dos meios de divulgação das ações das instituições participativas (internet, jornal, rádio e televisão), e de canais permanentes de interação e interlocução dos representantes com membros de suas organizações – discutindo a pauta em conjunto, prestando contas de suas atividades e atuando em estreita conexão com o público-alvo da entidade.

Em segundo lugar, mais que dupla face, a *accountability* é um processo relacional que se desenvolve em diferentes níveis. Esta é uma dimensão que vem sendo desenvolvida por teóricos deliberativos baseados na ideia de sistemas, os

3. Concebida inicialmente como controle social do Estado e suas ações, a sociedade civil agora precisa prestar contas ao público ao qual representa e que será beneficiário de políticas por ela defendida e deliberada.

quais sugerem avaliar a legitimidade da deliberação que ocorre nos diferentes minipúblicos a partir de sua conjugação com outros espaços informais e formais. De acordo com Mansbridge *et al.* (2012), nenhum fórum, mesmo que idealmente constituído, tem capacidade deliberativa suficiente para legitimar a maioria das decisões e políticas adotadas nas democracias. Desta constatação surge a proposta da abordagem sistêmica: “nós sugerimos que é necessário ir além do estudo de instituições e processos individuais para examinar sua interação no sistema como um todo” (*op. cit.*, p. 2). Esta orientação implica um deslocamento de uma perspectiva individual e microanalítica, com foco nos espaços e atores considerados isoladamente, para uma dimensão interativa e macroanalítica da deliberação ao longo do tempo. Entre as vantagens desta abordagem estão a possibilidade de pensar a democracia e a deliberação em larga escala; o estabelecimento de uma divisão de trabalho, sem a exigência de que todos os espaços possuam todas as qualidades da boa deliberação; e a introdução de questões contextuais mais amplas e sistêmicas, que têm impacto na efetividade da deliberação e nos espaços individuais (Parkinson, 2003; Hendriks, 2006; Mansbridge *et al.*, 2012). Conforme destacado por Mendonça (2011, p. 214), é preciso desterritorializar a deliberação, de modo a pensá-la como um processo diferido no tempo e espraiado no espaço, não se conformando em diálogos específicos. Esta noção permite a compreensão da representação não como uma ação singular de cada indivíduo ou instituição, mas como um sistema complexo e plural – no qual emergem várias atividades e esferas de deliberação.

Esta proposta macroanalítica da representação e da deliberação vem demonstrando ser muito promissora para a análise das instituições participativas no Brasil. As diferentes IPs têm se organizado a partir de um intrincado sistema de arenas que evidencia a interdependência de espaços e atores que deliberam acerca de uma dada política pública, com possibilidades diferenciadas de ação, de interação, de solução de conflitos e proposição de soluções para problemas públicos (Almeida e Cunha, 2012). A saúde, por exemplo, é uma área que se organiza formalmente a partir de um sistema com a previsão de diferentes fóruns deliberativos: os conselhos de saúde nos três níveis de governo, as comissões intersetoriais e comissões permanentes de integração de serviços, a conferência de saúde, o conselho nacional de secretários municipais de saúde. Mesmo nas áreas de políticas que não estão claramente organizadas a partir de um sistema de deliberação, é possível mapear os principais atores e espaços a fim de perceber em que medida se articulam e se complementam ou produzem deslocamentos – quando a deliberação em um local impacta negativamente o sistema (Mansbridge *et al.*, 2012). Avaliar a capacidade das IPs se articularem com os distintos atores e arenas deliberativas é uma agenda de pesquisa importante para perceber sua capacidade não só de prestar contas ou oferecer razões ao público, mas também de formular políticas mais representativas dos interesses dos cidadãos. Por fim, esta abordagem

sistêmica revela uma preocupação com a interação entre esferas deliberativas e o público em geral. Para que possam passar pelo crivo da opinião pública, é importante pensar estratégias para a publicização destas instituições e maior impacto da população na formulação das políticas públicas.

3 CONFERÊNCIAS NACIONAIS: CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE TEÓRICO

As inovações institucionais da recente democracia brasileira figuram como um rico laboratório para o debate internacional sobre a pluralização da representação, ao mesmo tempo, demandam uma leitura diferenciada sobre sua legitimidade democrática. Deste modo, embora façam parte de um movimento global de protagonismo dos atores sociais na denúncia dos limites da democracia representativa e na proposição de alternativas para a política democrática, a compreensão dos arranjos participativos no país requer atenção às especificidades da relação entre Estado e sociedade. A primeira delas refere-se ao contexto de redemocratização em que emergem. A participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas e como princípio de organização da República brasileira consubstanciou-se com a Constituição de 1988, após um longo histórico de exclusão da grande maioria da população do processo de legitimação dos governos e de influência nas suas decisões. A segunda especificidade diz respeito ao amplo repertório de participação dos cidadãos, desde as mais diretas até as mais indiretas, formais e informais. As práticas participativas e representativas incluem experiências menos conhecidas, como as conferências de políticas públicas, passando pela reestruturação e ampliação daquelas preexistentes, como as audiências públicas, os conselhos e os comitês de bacia hidrográfica, sem prescindir da valorização de práticas menos afamadas, como as ouvidorias e as mesas de negociação e de diálogo, e da criação de espaços completamente distintos, como os orçamentos participativos. Estas experiências foram denominadas por Avritzer (2009, p. 8) de instituições participativas:

São instituições que operam simultaneamente por meio dos princípios de participação e representação; transformam características voluntárias da sociedade civil em formas de permanente organização política; interagem com partidos políticos e atores estatais e para as quais o desenho institucional tem grande relevância na sua efetividade.

Entre as IPs destacadas aqui, o trabalho se dedica a analisar as mudanças na forma de pensar a legitimidade da representação, a partir das conferências de políticas públicas. Apesar de existirem no cenário brasileiro desde antes da redemocratização – a primeira Conferência Nacional de Saúde foi organizada pelo governo Vargas ainda nos anos 1940 –, nos últimos anos, especialmente no governo Lula, a natureza, a composição e a extensão das conferências mudaram completamente de papel no quadro geral de produção das políticas públicas. De 2003 a 2010, foram realizadas 74 conferências nacionais, as quais representam 71,3% das experiências realizadas a partir da redemocratização (87 no total). Os temas de abrangência das

conferências são variados, englobam questões relacionadas aos seguintes assuntos: saúde, minorias e direitos humanos, Estado, economia e desenvolvimento, educação, cultura, assistência social e esporte. Envolvem um número expressivo de participantes nas diferentes etapas.

As conferências nacionais se institucionalizaram como parte do processo de formulação de políticas públicas do Poder Executivo e, por conseguinte, acabam impactando o processo legislativo na produção de leis, seja pelo seu aspecto informativo, seja pela legitimação via participação, seja pelos insumos deliberativos próprios de sua atividade representativa (Pogrebinschi e Santos, 2010, p. 10). Mais que instituições participativas, nos termos definidos por Avritzer (2009), as conferências são instituições representativas no sentido de gerarem dinâmicas de representação da sociedade civil e de comporem de forma mais complexa a estrutura de representação política no âmbito do Estado e de seus poderes, abrindo novos espaços de influência da sociedade civil para além das formas mediadas por meio do voto e dos partidos políticos. Além da dimensão institucionalizada, não eventual e representativa das conferências, alguns autores concordam com algumas características que definem estes processos, a saber: convocação e organização pelo Poder Executivo; envolvimento de atores da sociedade civil e do Estado; aspecto deliberativo e propositivo da formulação; monitoramento das políticas públicas; e presença de etapas preparatórias e de um processo escalonado – municipal, regional, estadual e nacional (Moroni, 2006; Teixeira, Souza e Lima, 2011; Pogrebinschi e Santos, 2010).⁴

Essa inovação tem despertado a atenção de estudiosos da participação. Diferentemente dos conselhos de políticas, que contam com uma literatura ampla e especializada sobre os efeitos democratizantes destes espaços, os dados sobre conferências ainda são incipientes. Algumas iniciativas mais conhecidas são as de Silva (2009) e Moroni (2006), sobre a efetividade das conferências, no que tange à capacidade da burocracia estatal dar procedimento aos resultados da participação social. Além disso, é importante citar os estudos de Pogrebinschi e Santos (2010), que tratam do impacto das conferências no processo legislativo; do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), sobre a interface entre conselhos e conferências, apresentando um mapeamento geral sobre estes processos, em termos de número de participantes, regras de inclusão e objetivos das conferências;⁵ e do Projeto Democracia Participativa (PRODEP), que apresenta o perfil dos participantes e a percepção do processo deliberativo. Alguns destes esforços fazem parte do presente livro.

4. Uma das diferenças da denominação de Pogrebinschi e Santos (2010) em relação à definição de Teixeira, Souza e Lima (2011) é que aqueles não excluíram de sua classificação as conferências que foram convocadas pelo Poder Legislativo – 8ª e 10ª Conferência de Direitos Humanos.

5. Alguns resultados destas pesquisas foram apresentados na oficina “Conferências Nacionais: evolução, características e efetividade”, a qual foi uma iniciativa decorrente da parceria entre a Diretoria de Estudos sobre Estado, Instituições e Democracia (Diest) do Ipea e o Projeto Democracia Participativa da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). A oficina foi realizada nos dias 25 e 26 de agosto de 2011, no Ipea, em Brasília (DF).

A crescente atenção às conferências desperta o interesse em avaliar a legitimidade do processo representativo, uma vez que atores estão falando em nome de públicos e tomando decisões que afetam as pessoas beneficiadas pelas políticas públicas. Neste texto, parte-se do pressuposto que as conferências e o conjunto de IPs em funcionamento na democracia brasileira transformam a representação política, pelo menos em três aspectos. Em primeiro lugar, são nestes espaços que há uma alteração significativa na concepção de representação, pois o foco não está no número de vezes que o cidadão participa, mas na maneira como participa e em nome de que e de quem participa (Pinto, 2004). A forma de inclusão social é diferente do modelo autoritário e corporativo, no qual a sociedade em geral participava apenas por meio de canais abertos e sob regulação do Estado ou dentro de um escopo delimitado de interesses. O Estado continuou como indutor da participação em alguns canais, como orçamentos participativos, conselhos e conferências, mas a sociedade tem um papel relevante na formatação destes espaços ao transferir práticas sociais e culturais para o nível institucional e pluralizar as áreas e temáticas sob sua influência (Avritzer, 2009). Em segundo lugar, e como decorrência do primeiro aspecto, as IPs tentam escapar da lógica competitiva pluralista ou da dinâmica da representação estatal liberal, propondo uma experiência com a pluralidade que leve em conta outras formas de manifestação da sociedade que não apenas por meio da política agregativa do voto ou da lógica competitiva de interesses de grupos. Em terceiro lugar, colocam, de forma inédita, Estado e sociedade partilhando o poder decisório em áreas que historicamente estiveram sob a tutela do Estado. Deste modo, impõem à teoria política uma revisão dos critérios de legitimidade pensados para o corpo doutrinário da democracia representativa, bem como um resgate da associação entre representação e exercício contínuo da soberania popular. É importante destacar que o termo instituição participativa é utilizado apenas como categoria analítica e não a partir da dimensão normativa da participação, haja vista que o que se pretende avaliar é justamente seu papel representativo.

Para analisar a presença da pluralidade como princípio de legitimidade da representação nas conferências, o texto considera, em primeiro lugar, o processo de inclusão dos atores sociais. Em segundo lugar, olha para o relacionamento entre representantes e representados. Face ao conhecimento ainda pequeno da dinâmica das conferências, em sua multiplicidade de temas e atores, pretende-se levantar questões que possam orientar os estudos sobre a representatividade destas experiências, mostrando que é possível uma forma ampliada de representação política que não se restrinja aos mecanismos de autorização de todos e à concepção de igualdade liberal.

Tal pesquisa tem por base dados secundários produzidos por diferentes autores e institutos de pesquisa. Utiliza principalmente informações apresentadas por Teixeira, Souza e Lima (2011), devido a sua variedade de informações sobre

as normas que regulamentam a representação em distintas conferências, e dados de uma pesquisa do PRODEP em parceria com a Vox Populi, realizada com 2.200 pessoas, em 24 estados e no Distrito Federal, em junho de 2011. Apenas os estados do Amapá e de Roraima não constam na amostra, a qual apresentou características muito próximas da população relacionadas à raça ou cor, gênero, escolaridade e renda, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2009 (IBGE, 2010). Entre os entrevistados, 143 pessoas (6,5%) declararam ter participado de alguma conferência de política pública. Será também destacada a avaliação de Silva (2009) sobre a efetividade das conferências na produção de políticas públicas. Além da referência a estas pesquisas, a autora deste trabalho realizou uma análise qualitativa em 28 regimentos internos e/ou regulamentos de conferências nacionais. A seleção priorizou as últimas edições de conferências realizadas em cada área temática, até o ano de 2010.⁶ Portanto, em alguns momentos o N (número de conferências analisadas) será diferente, dependendo da pesquisa mencionada.

3.1 Como incluem a pluralidade?

Em trabalho anterior (Almeida, 2011), sobre a representação em conselhos de políticas e comitês de bacia hidrográfica, sugeriu-se analisar a inclusão dos diferentes grupos e indivíduos nas instituições participativas a partir de quatro dimensões: *i*) quais são os segmentos e categorias que têm assento; *ii*) quais são as regras que habilitam quem tem direito a participar; *iii*) quem são estes atores em termos de características socioeconômicas; e *iv*) como são selecionados. Estas questões permitem avaliar tanto a dimensão normativa, a saber, as regras que informam o processo de inclusão e *autorização* dos atores, bem como a empírica, ao direcionarem para como se dá a participação e a representação. Deste modo, é possível perceber em que medida as conferências caminham para a consideração igualitária dos distintos interesses, valores, opiniões e perspectivas presentes na sociedade, complementando a igualdade matemática proveniente do voto.

6. Aquicultura e Pesca (2009); Assistência Social (2009); Cidades (2003); Comunicação (2009); Cultura (2010); Defesa Civil e Assistência Humanitária (2010); Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2008); Direitos da Pessoa com Deficiência (2008); Direitos da Pessoa Idosa (2009); Direitos Humanos (2008); Economia Solidária (2010); Educação (2010); Educação Básica (2008); Educação Escolar Indígena (2009); Educação Profissional Tecnológica (2006); Esporte (2010); Gestão do Trabalho e da Educação na saúde (2006); Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2008); Juventude (2008); Medicamentos e Assistência Farmacêutica (2003); Meio Ambiente (2008); Políticas Públicas para Mulheres (2007); Saúde (2008); Saúde Ambiental (2009); Saúde Indígena (2001); Saúde Mental (2010); Segurança Alimentar e Nutricional (2007); e Segurança Pública (2009). Apenas nos casos da Conferência das Cidades e da Conferência da Saúde Indígena, não foi possível obter os documentos das últimas edições. Também ficaram de fora as Conferências de Ciência e Tecnologia e Inovação, Comunidades Brasileiras no Exterior, Direitos da Criança e Adolescente, Promoção da Igualdade Racial, Povos Indígenas, Saúde Bucal e Saúde do Trabalhador, das quais não se conseguiu acesso aos documentos por meio de pesquisa na internet.

3.1.1 Quem são os atores e segmentos que participam?

A primeira observação sobre o processo de inclusão nas conferências é que se deve estabelecer o tipo de participação que se tem em mente a fim de avaliar a adequação dos espaços deliberativos aos seus objetivos e funções. Fung (2004) explora as variações institucionais de minipúblicos,⁷ destacando a necessidade de se prestar atenção nos objetivos dos fóruns, nos mecanismos de seleção, no tema da participação, em como ocorre a participação, quando, por que, na existência ou não de empoderamento – influência nas decisões políticas – e no monitoramento das decisões e acompanhamento dos resultados.

Tendo em vista as características das conferências como instâncias de proposição e deliberação de políticas públicas nos diferentes níveis da Federação, sem a autorização de todos os indivíduos, a questão que se coloca é que tipo de participante poderia trazer mais contribuições: atores já envolvidos na discussão de certo tema (por exemplo, entidades e organizações, movimentos sociais, grupos de interesse, comunidades epistêmicas etc.) ou os chamados *cidadãos comuns*, sem muito envolvimento com a temática. É importante lembrar que, apesar do êxito da participação nacional, a solução representativa para o problema da escala e complexidade das decisões continua a ser uma questão imperativa nas sociedades contemporâneas. Deste modo, é preciso avaliar em que medida os cidadãos comuns são incluídos ou não nas conferências e qual é o espaço que a representação assume em seus distintos momentos.

Diferentemente dos conselhos, que geralmente envolvem apenas instituições e organizações da sociedade civil, nas conferências, as etapas concatenadas permitem algum envolvimento da população. De acordo com dados de 52 CNs analisados por Teixeira, Souza e Lima (2011, p. 15), 73% das conferências realizadas de 2003 a 2010 apresentaram etapas no nível estadual e municipal.⁸ As que não ocorrem nos municípios e estados tiveram uma etapa regional. Ainda na dimensão geográfica, outra modalidade de etapa preparatória existente foi a conferência intermunicipal, que facilitou a mobilização e a discussão de base territorial. É importante lembrar também que, pelo menos em municípios de médio e grande porte, nas áreas mais consolidadas de políticas sociais, como saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente, é comum a realização de reuniões preparatórias para as conferências nos bairros, distritos e/ou regiões da cidade. Estas assembleias envolvem os moradores das localidades, os quais discutem as demandas e proposições de uma agenda para a área, tendo em vista os eixos norteadores das conferências definidos em regimentos ou regulamentos nacionais. São, nestas localidades, eleitos os delegados que serão

7. Minipúblicos, para o autor, seriam espaços que reúnem cidadãos em deliberações públicas organizadas de maneira autoconsciente, conectando atores da sociedade civil e do Estado.

8. É importante lembrar que a ausência de etapas municipais ou estaduais não impede a realização da conferência nacional.

representantes na etapa municipal. Esta, sem dúvida, não é uma prática possível para as distintas temáticas que vêm sendo alvo de conferências, tampouco é um modelo adotado em todos os municípios brasileiros, dada sua heterogeneidade em termos demográficos, econômicos, políticos e sociais.

A partir do nível municipal, cresce o papel de representantes que terão responsabilidade de discutir as propostas e elaborar relatórios que serão encaminhados à etapa seguinte. A distribuição de vagas de delegados da sociedade civil é específica em cada espaço, a depender dos segmentos reconhecidos naquela área temática. Nestes casos, a representação de entidades e organizações da sociedade civil que possuem afinidade com a temática são reconhecidas como interlocutoras válidas da população em geral. Cinco são as categorias presentes de maneira geral nas conferências: usuários, trabalhadores, movimentos sociais, empresários e sindicatos. Além destes, estão mencionados prestadores de serviço ou concessionários de serviços públicos, organizações não governamentais, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa. A depender da forma como está organizada a sociedade naquela área temática, varia a quantidade de vagas destinadas a cada segmento.

Pesquisas qualitativas sobre o perfil dos segmentos das conferências nacionais revelam que, apesar de serem espaços de interação entre Estado e sociedade, estes mecanismos têm propiciado uma participação numericamente maior dos últimos. De acordo com análise de Silva (2009, p. 29) para 34 conferências nacionais,⁹ realizadas no período de 2003 a 2006, 55,1% dos participantes eram da sociedade civil, 36,6% da esfera governamental e 8,3% eram observadores, representantes do Legislativo ou de órgãos internacionais. A análise dos regimentos internos de 52 conferências nacionais realizada por Teixeira, Souza e Lima (2011) confirma a predominância dos atores da sociedade civil (68% das vagas) em relação aos governamentais (32%).

Os dados numéricos sobre a representação dos segmentos sociais nas conferências indicam que estes são espaços potenciais de inclusão da pluralidade. Todavia, pouco se sabe se a maior participação da sociedade civil vem acompanhada de uma distribuição plural em relação às distintas perspectivas sociais e discursos públicos sobre as temáticas ali tratadas. Considerando que apenas um pequeno número de associações e indivíduos participa dos processos nacionais que estabelecem as diretrizes das políticas públicas, é preciso dar atenção às regras que normatizam esta inclusão.

9. Importante ressaltar que Silva não faz a diferenciação entre conferências a partir dos critérios elencados por Teixeira, Souza e Lima (2011), incluindo, desse modo, em seu estudo, análise das Conferências Nacionais de Arranjos Produtivos Locais, da Conferência InfantoJvenil pelo Meio Ambiente e da 10ª Conferência de Direitos Humanos.

3.1.2 Quais são as regras que habilitam as entidades?

A participação nesses colegiados não é individual, mas coletiva; portanto, é imprescindível avaliar a forma de incorporação das entidades. Algumas questões centrais para a legitimidade da representação procuram esclarecer em que medida as conferências estão abertas à disputa de diferentes organizações pelo assento e qual sua permeabilidade aos distintos grupos presentes na esfera pública. A análise das regras que delimitam o funcionamento das conferências pode indicar quais são os critérios que definem a participação, e se existe uma preocupação com a introdução de perspectivas sociais tradicionalmente excluídas do processo decisório e de entidades com afinidades temáticas variadas. Assim, será possível avaliar se os critérios de legitimidade da representação da sociedade civil destacados pela literatura, como as ideias de afinidade, perspectivas e discursos que buscam deslocar a importância da representação de indivíduos para enfatizar as múltiplas dimensões da atividade representativa, encontram ressonância na forma como as conferências incluem seus representantes.

A leitura dos regimentos internos (RIs) e/ou regulamentos de 28 CNs realizada para este trabalho mostrou que o critério de territorialidade é um dos elementos centrais de definição do número de participantes e está presente em todos os processos analisados. Considerando a dimensão continental do Brasil e a heterogeneidade em termos numéricos da população, por um lado, é importante que as CNs estejam preocupadas em adotar critérios de proporcionalidade de acordo com a faixa de habitantes. Por outro lado, esta escolha necessariamente gera um desequilíbrio em termos de regiões do país, haja vista que especialmente a região Sudeste é representada por um número maior de delegados. Deste modo, é importante perceber se existem mecanismos que buscam ampliar qualitativamente a diversidade de interesses e perspectivas.

Nessa direção, verificou-se se os RIs adotam alguma especificação dos representantes da sociedade civil nas etapas nacionais, para além da subdivisão entre Estado e sociedade. De 28 RIs analisados, dezenove (68%) citam categorias mais gerais da sociedade civil, por exemplo, trabalhadores, organizações não governamentais, movimentos populares, empresários etc. Esta interpretação mais ampla dos atores que compõem a sociedade civil pode contribuir para a disputa entre as diferentes associações que participam das etapas estaduais, permitindo que as entidades com *afinidade* temática (Avritzer, 2007) participem do processo. Apenas quatro RIs especificaram quais eram as entidades que têm direito à vaga – Aquicultura e Pesca, Educação Profissional e Tecnológica, Saúde Indígena e Segurança Pública. No entanto, não é possível afirmar até que ponto a não especificação de algumas categorias pode levar à mobilização apenas das associações com maiores recursos políticos e materiais. Esta é uma questão de difícil mensuração, que só poderá ser respondida com a análise qualitativa dos participantes das distintas

conferências. Para que possam expressar a pluralidade da política, as conferências nacionais precisam incorporar não apenas a diversidade de atores da sociedade civil, mas espelhar uma diferenciação interna no perfil dos participantes. De acordo com pesquisa nos regimentos internos realizado por Teixeira, Souza e Lima (2011), a partir de um olhar para a presença de cotas para alguns grupos tradicionalmente excluídos, não há, em geral, uma preocupação na normatização das CNs com a inclusão das diferentes perspectivas opiniões e interesses. Apenas 15%, de 52 conferências analisadas, destinaram vagas por gênero; 7%, por idade; e 9%, por cor ou raça. A condição socioeconômica foi critério de inclusão para duas conferências de segurança alimentar e nutricional e citada, sem especificação de cotas, para a 11ª Conferência de Direitos Humanos e 2ª Conferência de Políticas Públicas para as Mulheres. Os autores notam que a presença de tal orientação por perspectivas sociais é restrita a espaços cujo público esperado é deste ou daquele grupo social. A tendência é mais de escuta de demandas e mediação de interesses de grupos beneficiários das políticas que de inclusão de diferentes perspectivas no debate político (*op. cit.*, p. 29). Sendo assim, associam a participação nas conferências com a interpretação neocorporativa de Schmitter (1974), uma vez que assumem monopólios associativos, pois somente organizações com certas características seriam capazes de agregar opiniões com informações precisas, *expertises* profissionais, capacidade contratual e legitimidade de participação.

Essa é uma interpretação que precisa ser confrontada. Primeiro, porque os dados apresentados, sobre a ampla denominação das categorias que englobam a sociedade civil, não permitem afirmar que as conferências são processos de disputa de grupos de interesses e corporativos. Mesmo que a defesa de interesses de categorias seja uma dinâmica presente nas conferências, é importante lembrar que, como espaço de deliberação de políticas públicas, elas precisam transcender a discussão corporativa englobando uma discussão mais generalizada sobre as diretrizes da política. Segundo, porque a ausência de políticas afirmativas em torno de perspectivas sociais pode não significar sua ausência das conferências e ou de grupos em defesa de algumas posições identitárias, culturais e sociais. Neste sentido, os dados a seguir, sobre o perfil dos participantes, podem dar algumas pistas.

3.1.3 Perfil socioeconômico e cultural

Embora se saiba com segurança o perfil dos participantes em relação a sua vinculação a setores sociais organizados ou ao Estado, bem como o número de pessoas envolvidas em cada uma das temáticas, o conhecimento qualitativo sobre o público da conferência ainda é muito incipiente. Vale lembrar que, diante dos limites da igualdade matemática do voto, ou da igualdade de direitos de cidadania liberais, a teoria democrática vem apontando para a importância de incluir grupos sistematicamente ausentes das esferas políticas e representativas, a partir

da consideração da diversidade social, em termos culturais, étnicos, religiosos, identitários e de gênero (Phillips, 1995; Young, 2000).

A ausência de critérios de inclusão de algumas perspectivas sociais em seus documentos regulamentadores, como se viu na seção anterior, não pode ser lida como sinônimo da não participação nas CNs. Apesar disso, é causa para preocupação que esta não seja uma orientação dos documentos normatizadores do processo. Além do mais, não se sabe em que medida a presença de grupos com alta capilaridade organizativa também espelha uma formação mais elitista, no que diz respeito ao perfil de renda e escolaridade, e pouco plural em relação à raça ou cor e gênero. Pesquisas nos conselhos de políticas já revelaram a propensão à participação de indivíduos com características socioeconômicas acima da população, embora muito próximos do perfil de raça e gênero (Lüchmann e Almeida, 2010; Almeida, 2011). Esta também é uma tendência entre aqueles que participam de diferentes tipos de organizações civis e espaços participativos. Em pesquisa realizada pelo PRODEP em parceria com o Instituto de Pesquisa Vox Populi, em uma amostra representativa da população brasileira, foi possível perceber que o perfil daqueles que se declararam participantes de algum tipo de organização política (26,8% da população), tais como movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos ou instituições participativas (conselhos de políticas e orçamentos participativos), aproxima-se da população em algumas dimensões, como gênero, raça ou cor e idade. Porém, no que tange à renda e à escolaridade, o perfil associativo é completamente distinto. Aqueles envolvidos em organizações sociais e instituições participativas apresentaram um índice maior de escolaridade (como nível superior e pós-graduação) e renda – a maioria recebe acima de quatro salários mínimos (SMs), com destaque para a faixa de cinco a dez SMs, entre os que participam de dois ou mais espaços.

Esses dados revelam que, apesar de negros, pardos e mulheres serem ativos politicamente em proporção muito próxima a sua representatividade numérica na população brasileira, há uma diferença na participação em relação à escolaridade e renda, dois recursos muito importantes para o exercício da autonomia e da liberdade da participação. Esta é uma situação agravada em espaços participativos nacionais, por exemplo, os conselhos e conferências. Resultados preliminares sobre o perfil dos participantes em conferências nas diferentes etapas revelam que quanto maior o nível maior a desigualdade em termos de renda e escolaridade. Na mesma pesquisa PRODEP/Vox Populi, entre os respondentes que afirmaram ter participado de conferências de políticas públicas, percebe-se que em geral as conferências têm incluído a participação de mulheres (55,2%) e negros e pardos (53,2%), com algumas diferenças quando se trata da escala – municipal, estadual e nacional –, como se pode ver no artigo de Eleonora Cunha neste livro. A alta participação das mulheres nestes espaços contrasta com o processo eleitoral

tradicional, no qual elas são confrontadas com um preconceito social arraigado, que atribui ao gênero feminino a responsabilidade de cuidar do ambiente doméstico, e ao masculino, do mundo público. Nos espaços da sociedade civil, a exigência é maior quanto às ideias e aos princípios que são compartilhados dentro de um mesmo campo de participação (Lüchmann e Almeida, 2010, p. 91).

Entretanto, o critério de escolaridade e renda revelou-se um fator que diferencia os participantes de conferências da população em geral. A escolaridade dos participantes não apenas é maior, mas também se eleva juntamente com a etapa da conferência. Na etapa nacional, 57,9% daqueles que disseram participar possuem ensino superior e/ou pós-graduação. Por outro lado, um fenômeno interessante é que aumenta a porcentagem de pessoas com ensino fundamental – 17,9% na etapa estadual e 31,6% na nacional –, enquanto a participação de pessoas com ensino médio diminui – 35,9% na estadual para 10,5% na nacional.

TABELA 1
Nível de escolaridade dos participantes por etapa da conferência
(Em %)

Nível de escolaridade	Etapas das conferências			
	Local/Regional	Municipal	Estadual	Nacional
Ensino fundamental (incompleto/completo)	24,5	27,8	17,9	31,6
Ensino médio (incompleto/completo)	38,3	40,7	35,9	10,5
Ensino superior (incompleto/completo)	28,7	24,1	33,3	36,8
Pós-graduação	8,5	7,4	12,8	21,1
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Avritzer (2011).

A renda é outro fator de desigualdade na participação social. De acordo com a pesquisa, a maioria das pessoas que participou das conferências possui renda acima da média da população.¹⁰ De acordo com Cunha (2012), também há variações relevantes no padrão de renda quando se observa a escala: aumento significativo da participação nas conferências de pessoas com renda até um SM (de 5,3% na local e regional para 10,5% na nacional) e superior a vinte SMs (de 2,2% para 10,6%); e decréscimo da participação dos que ganham entre um e dois SMs e quatro a seis SMs. É curioso que as conferências nacionais propiciem a inclusão das diferentes faixas de renda em uma proporção muito próxima à percebida nas conferências municipais. Apenas na faixa de renda superior a vinte SMs, a etapa nacional se destaca com 10,6%, contra 2,8% na municipal.

10. O rendimento médio mensal real de todos os trabalhos das pessoas de dez anos ou mais de idade, ocupadas e com rendimento, foi estimado em R\$ 1.106,00, o que correspondia, no ano de 2009, a um pouco mais de dois salários mínimos (IBGE, 2011).

TABELA 2
Renda familiar dos participantes por etapa da conferência
 (Em %)

Renda familiar	Etapas das conferências			
	Local/Regional	Municipal	Estadual	Nacional
Até 1 SM	5,3	10,2	2,6	10,5
1 a 2 SM	21,3	26,9	30,8	15,8
2 a 4 SM	18,1	19,4	25,6	26,3
4 a 6 SM	45,1	25,9	23,0	21,0
6 a 10 SM	9,6	9,3	5,1	10,5
10 a 15 SM	6,4	4,6	7,7	5,3
15 a 20 SM	2,1	0,9	0,0	0,0
20 a 30 SM	1,1	0,9	2,6	5,3
Acima de 30 SM	1,1	1,9	2,6	5,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Avritzer (2011).

Algumas observações precisam ser feitas com relação à discrepância na renda e escolaridade. Primeiramente, é preciso avaliar em que medida a elevada participação de mulheres, negros e pardos estaria associada a estes fatores. Ou seja, a suposta inclusão de perspectivas sociais tradicionalmente excluídas dos processos decisórios pode estar sofrendo alguma influência da escolaridade e renda, fazendo com que aqueles bem posicionados na estrutura social consigam participar das conferências. Não há dados suficientes para avaliar o potencial das conferências de incluir indivíduos que sejam ao mesmo tempo mulheres, negras e de baixa renda, por exemplo. Em segundo lugar, se, por um lado, há uma elevada porcentagem de pessoas com nível superior e com rendimento acima da média da população, por outro lado, não é desprezível o fato de que as conferências nacionais parecem incluir uma porcentagem de pessoas com nível fundamental muito próximo da média populacional e um número maior de indivíduos com rendimento de até um SM, se comparado às etapas locais e estaduais. É preciso ter cautela para interpretar estes dados preliminares, tendo em vista o baixo número de pessoas entrevistadas que declararam participar de conferências (143). Mas o que se pode notar é que não se deve tomar como garantida a não inclusão de algumas perspectivas sociais com base na existência ou não de cotas nos seus documentos normatizadores. O que não anula a importância de se pensar em algum tipo de discriminação positiva para estes segmentos sociais, haja vista que a representação é um exercício de poder que afeta a vida de muitas pessoas (Miguel, 2011).

3.1.4 O processo de seleção dos delegados e participantes das CNs

A literatura sobre representação política da sociedade civil vem levantando diversos critérios de legitimidade democrática não advindos necessariamente da autorização formal. Atores da sociedade civil e grupos de *advocacy*, por exemplo, alegam representar, em arenas formais e informais, indivíduos, interesses e perspectivas que não ganhariam visibilidade de outra maneira. Todas estas alternativas de interpretação da representação da sociedade civil precisam ser confrontadas com o modo de seleção dos representantes nas instituições participativas no Brasil. Diferentemente das experiências informais de representação que vêm sendo classificadas como formas de autoautorização, no país, conferências e conselhos de políticas adotam algum processo de seleção. Deste modo, embora perspectivas sociais, afinidades e discursos sejam mecanismos que *ativem* a representação, elas não dão conta sozinhas de explicar a legitimidade democrática destas experiências (Almeida, 2011). Tendo em vista a promessa de inserção da pluralidade nas IPs, é preciso avaliar se os métodos de seleção permitem que diferentes perspectivas e identidades associativas encontrem expressão nas conferências.

Primeiramente, devido ao aspecto escalonado das conferências, deve-se notar que os representantes nas etapas preparatórias, locais, distritais e até mesmo nas municipais são eleitos em espaços abertos à população. Certamente não envolvem todos os moradores e tampouco a eleição favorece cidadãos ordinários não envolvidos em associações e movimentos sociais, porém existe algum nível de legitimação das conferências junto à sociedade. A qualidade deste processo seletivo dependerá, em certa medida, do tipo de mobilização adotado pelas comissões organizadoras locais, estadual e nacional. Ademais, é importante avaliar qual é o espaço das eleições nas diferentes etapas e se há influência de atores não *autorizados* nas conferências.

Em relação ao processo de mobilização e divulgação, dados preliminares da Pesquisa PRODEP em parceria com a Vox Populi mostram que os participantes consideram, em sua maioria (54,5%), que houve pouca divulgação das conferências. Para 32,9%, houve ampla divulgação, e 12,6% responderam que não houve divulgação. Deste modo, a percepção dos atores sociais que participaram de diferentes etapas é que este é um processo que precisa de aperfeiçoamento. Perguntados sobre como ficaram sabendo da realização da conferência, a maioria (32,9%) indicou “convites encaminhados pela comissão organizadora”. As instituições participativas e organizações da sociedade civil também aparecem como responsáveis pela divulgação (12,6%), assim como os meios de comunicação diversos, TV, rádio, jornais e internet (21%). Uma porcentagem elevada (25,2%) citou conversas informais com amigos, vizinhos e colegas de trabalho. Por fim, 8,4% escolheram a opção “cartazes, *folders*, panfletos”. Estas informações indicam que os métodos adotados estão direcionados tanto para pessoas envolvidas com

atividades políticas e associativas – considerando informe da comissão, das IPs e associações – quanto para cidadãos em geral, já que existem métodos de maior alcance, como os meios de comunicação e os cartazes. Porém, estes últimos parecem ter menor papel nos processos de mobilização.

Quanto à eleição para os delegados, o que se pode supor é que geralmente são pessoas envolvidas em associações civis e movimentos sociais que lidam diretamente com a política, a saber, indivíduos altamente envolvidos com o tema e não *cidadãos comuns*. Nas áreas em que possuem conselhos de políticas, pesquisas qualitativas vêm apontando a grande influência destas instituições no processo de seleção e organização das conferências (Faria, 2012). Esta é uma questão pouco trabalhada nos estudos e que pode apresentar alguns *insights* para compreensão da dinâmica representativa nestes espaços.

O processo eleitoral também obedece ao escalonamento das conferências. Sendo assim, conferências municipais elegem os delegados estaduais e estes os nacionais. Todavia, Teixeira, Souza e Lima (2011) alertam para a existência de outra modalidade de delegado, também com direito a voz e voto, que pode comprometer a legitimidade da representação. Além dos representantes eleitos nos estados, as conferências nacionais preveem a presença de representantes natos – geralmente conselheiros nacionais, representantes de órgãos governamentais federais e comissão organizadora. A comissão organizadora também tem poder de indicar organizações consideradas relevantes para o debate (42% das CNs previram indicação). A presença dos representantes natos é significativamente menor que a dos delegados eleitos, como destaca Silva (2009). De 34 CNs realizadas entre 2003 e 2006, 88% dos delegados foram eleitos nas etapas intermediárias e 12% eram representantes natos – em geral, conselheiros nacionais e comissão organizadora. A legitimidade dos representantes natos está baseada no reconhecimento destes atores como interlocutores válidos, porém alguns autores destacam a necessidade de se problematizar este tipo de representação. Conforme observa Miguel (2011, p. 52), para os casos de organizações que prescindem de eleições,

alguém reconhece que determinada organização está credenciada a falar em nome de determinados grupos, experiências ou interesses. Não são os pretensos representados, uma vez que os mecanismos de autorização foram descartados. (...) Enfim, há uma legitimação derivada que pode reforçar as hierarquias e o poder já existentes.

Algumas ponderações precisam ser feitas a partir dessa avaliação. Em primeiro lugar, em relação às conferências, o reconhecimento de órgãos governamentais como interlocutores válidos não prescinde de autorização. É importante lembrar que representantes de ministérios, secretarias e departamentos do governo são indicados por representantes que têm a autorização eleitoral para decidir em nome do público. Além disso, a presença de atores estatais nas conferências

é fundamental para o processo representativo. Como postulam Abers e Keck (2008a), representantes da sociedade civil e do Estado têm papel diferenciado nos conselhos em relação à questão “em nome de que falam”. É impraticável esperar que a sociedade civil represente todos os setores da sociedade e que garanta a representação equitativa, na medida em que associações representam as visões diversas e plurais dos grupos organizados. A contribuição da sociedade civil para a democracia reside em seu papel como arena para expressão da diversidade. Contudo, a presença do Estado nas IPs teria o papel de representar interesses dos não organizados ou menos organizados. O governo representativo teria a função de equilibrar a representação igualitária dos ausentes.

Em segundo lugar, no que diz respeito aos conselheiros de políticas, seria mais que o reconhecimento do Estado ou dos atores sociais da validade de sua fala, uma vez que teriam sido escolhidos anteriormente em outros processos seletivos, como legítimos representantes destas temáticas na etapa nacional. O problema maior não parece a falta de autorização, mas a forma como esta ocorreu para definição de sua posição como conselheiro. Teixeira, Souza e Lima (2011) destacam que, nos conselhos nacionais, apenas organizações com abrangência nacional, atuando em um número mínimo de estados, estão habilitadas a uma vaga nestes espaços. Assim, há uma restrição do número de organizações aptas à representação, sem englobar aqueles atores ligados às dinâmicas regionais e locais. Por seu turno, é importante lembrar que, apesar das decisões em última instância atingirem ou serem implementadas no local, elas têm caráter nacional e precisam ser formuladas levando em consideração tal generalidade. Uma possível solução seria a combinação de critérios territoriais, de maneira que as diferentes regiões pudessem ser contempladas nos conselhos, não apenas aquelas com maior associativismo, como geralmente é o caso do Sudeste. Ademais, o aspecto territorial precisaria ser combinado com a dimensão das perspectivas sociais. Só para dar um exemplo, no caso da saúde, a Resolução nº 333 recomenda que os conselhos adotem uma definição para além dos segmentos – usuários, prestadores privados e públicos e profissionais –, destacando algumas perspectivas relevantes para a política pública, como portadores de algumas patologias, mulheres, comunidade científica etc. (Brasil, 2003). Porém, esta recomendação não parece ser a mesma para o Conselho Nacional. De acordo com o Regimento Interno e o Decreto nº 5.839, que regulamentam o processo eleitoral deste conselho, apenas a dimensão territorial é citada – organizações com abrangência nacional e que estejam presentes em um terço das unidades da Federação e três regiões geográficas do país (Brasil, 2006).

Em terceiro lugar, com relação à indicação nas etapas nacionais de organizações que não se mobilizaram nas etapas municipais e regionais e que têm capilaridade nacional, a noção de reconhecimento por atores estatais e societais parece muito propícia. Mas se crê que a conclusão não pode ser tão direta,

ou seja, sem autorização dos representados, não há articulação ou possibilidade de controle. Um dos pontos que parecem nebulosos nos regulamentos e regimentos das conferências é a ausência de outros critérios para tal indicação que possam extrapolar a questão territorial. Deste modo, organizações de abrangência nacional podem contribuir para o debate, haja vista a experiência adquirida e a atuação em diferentes partes do país, mas o poder de indicação nas mãos da comissão organizadora, a partir de critérios exclusivamente territoriais, não parece ser o mais democrático, tendo em vista a possibilidade que diferentes organizações queiram ou devam fazer parte deste processo.

Por fim, há que se ressaltar que as conferências nacionais são resultado de um processo descentralizado de discussão e decisão. Na Conferência de Saúde realizada em 2011, os grupos de trabalho não podiam criar propostas novas que alterassem o teor das diretrizes encaminhadas pelos estados. A análise dos 28 RIs realizada para este trabalho confirma igualmente a influência das discussões anteriores no resultado final da conferência. Em todos os casos, os relatórios estaduais subsidiam os trabalhos das comissões, além da exigência de um *quorum* qualificado para aprovação das diretrizes, revelando a necessidade de um amplo *consenso* em torno das propostas que nortearão as políticas públicas. Assim, a qualidade da representação nas conferências é dependente da forma como os atores são incluídos nas diferentes etapas e do processo de deliberação entre os diferentes atores e espaços, como se verá na próxima subseção.

3.2 Como as conferências se articulam com a pluralidade representada?

As características descentralizada e plural das conferências de políticas públicas, bem como seu aspecto deliberativo e propositivo, indicam a necessidade de que haja algum nível de articulação com os representados. Neste sentido, é válida a ideia de Pitkin (1967) de que a representação é uma relação de via de mão dupla: representantes comprometidos com interesse do representado e estes controlando as ações daqueles. No entanto, como argumentado na segunda seção deste texto, a *accountability* entre os representantes da sociedade civil deve ser pensada de maneira relacional e não a partir da presença de sanções legalmente instituídas ou da defesa de interesses de constituintes específicos.

A possibilidade de julgamento público nesta visão processual e relacional da representação precisa ser buscada na interação entre representantes da sociedade civil e os distintos atores e arenas deliberativas. Primeiramente, a forma mais direta de relação com o representado nas conferências de políticas públicas é por meio das entidades que elegem ou indicam delegados. É preciso lembrar que os representantes da sociedade nas conferências nacionais são participantes de movimentos e organizações sociais e, portanto, podem prestar contas a este público sobre suas decisões. O que não significa que possuam um mandato delegado,

haja vista as características deliberativas destes processos. Diante da pluralidade de grupos – com interesses, perspectivas e opiniões diversas sobre a temática – e da expectativa de mudança no padrão decisório de políticas públicas a partir da interação entre Estado e sociedade, a representação passa a ser avaliada não pelo número de interesses que são considerados matematicamente no ato de constituição, mas pelo processo de debate e formulação das políticas, a saber, por meio do processo deliberativo. Assim, a ênfase se desloca dos interesses e preferências que entram no processo de debate para a forma como o *representado* é construído.

Os dados sobre conferências até o momento não permitem avaliar como se desenvolve a prestação de contas e o relacionamento entre representantes da sociedade civil e suas entidades. Tendo em vista o caráter dinâmico e o tempo curto de duração das conferências, é difícil saber se os representantes têm possibilidade de consultar suas bases no momento de deliberação. Todavia, considerando que as temáticas são discutidas nos diferentes níveis e que os principais pontos de debate são previamente conhecidos – principalmente no caso da etapa nacional –, é de se esperar alguma orientação das entidades. Esta é uma dimensão que precisa ser explorada nas pesquisas sobre conferências, a fim de avaliar se existe este contato mais direto com o representado.

De qualquer maneira, a opinião dos entrevistados na pesquisa PRODEP/ Vox Populi traz algumas indicações a respeito do processo deliberativo, especificamente sobre o processo de debate, central entre os teóricos para a efetiva transformação e construção de preferências. Setenta e nove por cento acreditam que as conferências são marcadas pelo processo de debate e contestação de ideias, nos quais há um equilíbrio entre atores da sociedade civil e do Estado (59,3%). Apenas 21,2% consideram que há um predomínio de falas dos atores governamentais, e 18,6%, da sociedade civil. Logo, a maioria avalia positivamente o processo de interação entre os segmentos, embora seja impossível afirmar a qualidade deste debate em relação à troca de razões igualitária e mutualidade entre os participantes. Considerando que não é possível haver um processo deliberativo equilibrado sem informações adequadas, questionou-se também aos entrevistados se eles tinham acesso às informações necessárias para a deliberação. Destes, 57,5% responderam afirmativamente, e 41,6% disseram que não têm acesso às informações. Este é um dado preocupante, pois pode comprometer a qualidade do debate.

Segundo, tendo em vista a organização sistêmica das políticas públicas no Brasil, é crucial a interação das conferências com outras esferas deliberativas, como a população, as instituições participativas e o Estado. Neste sentido, não basta a justificção pública e troca de razões entre os participantes, é preciso situá-las em um complexo processo de formulação das políticas no que se refere às suas fases e atores (Hendriks, 2006; Parkinson, 2006).

Em relação à conexão com as pessoas afetadas pelas políticas, algumas conferências vêm inovando nas formas de mobilização dos cidadãos. Entre elas, destacam-se as conferências livres, etapa preparatória não eletiva, fundada na liberdade de organização da sociedade. Realizadas pela primeira vez na temática de juventude, foram posteriormente utilizadas em outras seis áreas (Teixeira, Souza e Lima, 2011).¹¹ Estas etapas possibilitaram a mobilização de públicos que possivelmente não se engajariam numa conferência de formato padrão. Ademais, formularam propostas que foram encaminhadas às comissões organizadoras para sistematização e inclusão nos textos das etapas posteriores.

Outra modalidade, destacada pelos autores, foi a organização de conferências virtuais, por meio de bate-papos e fóruns de discussão na internet. Este tipo de mobilização foi experimentado em três temáticas: comunicação, cultura e segurança pública. Apesar de não elegerem representantes, estes outros tipos de conferências encaminharam propostas para os encontros presenciais (*op. cit.*, p. 16). Estas iniciativas podem contribuir para ampliar a capilaridade das conferências em relação a discursos contrastantes e distintas perspectivas da política pública. Todavia, ainda são iniciativas pontuais e que precisam ser pensadas para outras áreas de políticas e nos diferentes níveis. Não se pode esquecer também que, como descrito anteriormente, dependendo do tipo de política, do tamanho dos municípios e da mobilização que ocorre nestas localidades, as conferências envolvem um processo escalonado que pode ou não envolver a população dos bairros, distritos e regiões. A não obrigatoriedade destas etapas para a realização da nacional pode enfraquecer esta potencialidade de agregar distintas opiniões da sociedade e precisaria ser revista nos seus regulamentos e regimentos.

Por fim, para além da qualificação do processo interno de deliberação das conferências, deve-se levar a sério as críticas de Young (2001) sobre as desigualdades sociais, econômicas e políticas que enviesam os processos deliberativos formais e a necessidade de articulá-los com a ação direta da sociedade, seja em forma de protestos/manifestações, seja pelo ativismo mais radical como boicotes e confronto. Essa é uma dimensão que começa a ser visualizada entre os teóricos sistêmicos. Para Mansbridge *et al.* (2012), manifestações de pressão e protesto violam alguns padrões de deliberação, mas, ao mesmo tempo, são centrais para a correção de práticas deliberativas, ao ajudar na qualificação da informação, no reconhecimento dos cidadãos como agentes autônomos e na consideração da igualdade de participação. A maior publicização das conferências parece ser o primeiro desafio para que esta articulação com as distintas “opiniões públicas” se efetive.

11. De acordo com pesquisa dos autores, esta modalidade foi adotada na comunicação, cultura, defesa civil e assistência humanitária, direitos humanos, esporte e segurança pública.

Quanto à interação entre conferências e demais IPs, os conselhos de políticas têm um papel relevante no relacionamento entre representantes e representados. Embora, somente em 40% dos regimentos analisados de 52 CNs, os conselhos sejam corresponsáveis pela convocação dos processos (Teixeira, Souza e Lima, 2011, p. 18), a sua participação nas conferências é muito expressiva. Além disso, vale destacar que os conselhos são instâncias importantes de formulação e fiscalização, no nível local e estadual, das políticas deliberadas nas conferências nacionais e, portanto, poderiam assumir uma posição ativa na publicização de tais resultados. Entretanto, não se sabe qual é o espaço que as orientações e diretrizes das conferências ocupam no planejamento e deliberações dos conselhos. Existem outras IPs, por exemplo, comissões intergestoras na saúde e assistência social e audiências públicas, que, por seu papel no processo de formulação da política, deveriam estar integradas no sistema deliberativo das conferências.

A relação entre conferências e o Estado também não pode ser esquecida. Isto porque a efetividade dos processos deliberativos depende de continuidade e implementação. Para que possam cumprir as promessas de maior inclusão política, as conferências estão sujeitas não apenas à avaliação da qualidade das formas de seleção e do relacionamento com a sociedade, como também à possibilidade de influência no processo decisório governamental.

Algumas pesquisas nessa direção apontam que ainda existe uma baixa articulação entre as instituições participativas e a esfera formal do Estado, neste caso compreendidos o Poder Executivo e a burocracia. De acordo com Silva (2009), a força das deliberações das conferências nacionais depende muito da institucionalização destas políticas que obriguem sua realização, como é o caso da saúde e da assistência social. O problema é que 60% das conferências analisadas pela autora não possuíam qualquer instrumento legal que garantisse a sua continuidade, independentemente das mudanças governamentais. Uma dificuldade adicional para a implementação das políticas é sua necessária articulação com outras áreas temáticas no momento de efetivação das propostas. Silva mostra que, do total de 8.047 deliberações de 30 CNs, 45% (3.624) demandavam encaminhamento, de competência exclusiva do ministério responsável pela realização da conferência. Entretanto, 55% (4.423) eram de competência compartilhada (*op. cit.*, p. 32). A última dificuldade na articulação com o Estado é a falta de previsão sobre o acompanhamento dos resultados. A ausência de um método institucional de gestão, responsável por dar vazão às deliberações dentro da esfera pública federal, torna o processo pouco efetivo e incerto. Em entrevistas com os coordenadores das conferências, Silva identificou que cada conselho e ministério processam os encaminhamentos da forma que lhes apraz. Além disso, 56% dos coordenadores das conferências declararam que não sabem como se dá o encaminhamento no governo federal.

Todos os aspectos destacados nesta seção reforçam o argumento da importância de se fomentar a conexão entre as diferentes arenas deliberativas. Não obstante as conferências integrem um sistema mais amplo e formal de deliberação, a prática confirma o diagnóstico dos teóricos sistêmicos de que a articulação não é natural ou automática. O crescente protagonismo das conferências nos últimos anos, no que diz respeito à variedade temática, número de pessoas incluídas e processos realizados, não veio acompanhado de uma estratégia de coordenação horizontal entre as diversas conferências, bem como de coordenação vertical entre os distintos níveis de governo e de instituições, responsáveis por sua implementação – ministérios, conselhos de políticas, secretarias etc. – e a sociedade. Esta ausência de acompanhamento das deliberações dificulta, ao mesmo tempo, a prestação de contas com a sociedade, mostrando que o problema da legitimidade democrática da representação da sociedade civil extrapola a simples relação entre autorização e representatividade, assumindo contornos mais complexos.

4 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E CONFERÊNCIAS: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O objetivo deste estudo exploratório foi levantar questões para a análise da legitimidade democrática da representação política dos atores sociais nas conferências nacionais. Diante da aposta normativa das instituições participativas como espaços de expressão da pluralidade social e, conseqüentemente, de aproximação das políticas públicas das preferências dos cidadãos, sugeriu-se dois eixos de análise das conferências, a inclusão dos representantes e sua articulação com o representado. Esta última dimensão apoia-se numa visão relacional da representação, a qual considera que a interação entre as distintas arenas, formais e informais, pode fomentar o debate e promover o julgamento público, além de ter impacto na efetividade da implementação das decisões.

A primeira constatação é que, embora o processo autorizativo seja central para a legitimidade do poder político, a representação não pode se restringir a este aspecto, correndo o risco de anular qualquer possibilidade de avaliação da representatividade da sociedade civil. A autorização derivada dos atores da sociedade civil não está baseada no pressuposto da igualdade matemática, mas em uma igualdade que se volta para a consideração das diversas manifestações da sociedade, discursos, preferências e interesses não expressos pela via eleitoral. As desigualdades nas formas de inclusão não são negligenciáveis. Os dados preliminares apresentados mostram que faltam políticas afirmativas voltadas para a inclusão de perspectivas sociais tradicionalmente excluídas; atenção às desigualdades de renda e escolaridade entre os participantes; uma discussão sobre os critérios de inclusão dos participantes não eleitos em etapas anteriores; e aperfeiçoamento da mobilização dos atores da sociedade civil e do processo de seleção de maneira que a pluralidade de visões possa se fazer representar. Ao mesmo

tempo, consciente destes limites, não se pode esquecer que as conferências vêm demonstrando potencial de inclusão das distintas categorias da sociedade civil e de abertura para a disputa de diferentes vozes no processo deliberativo. Criar regras para que o campo de disputa esteja mais aberto às diferentes perspectivas, afinidades temáticas e discursos é um dos desafios para o aprimoramento das conferências como expressão da pluralidade.

Em segundo lugar, partindo das contribuições dos teóricos deliberativos voltados para a ideia de sistemas, o texto sugeriu que as conferências fazem parte de um processo que precisa ser pensado em escala. Portanto, a concepção de representação que informou este trabalho não está desatenta à importância de se fomentar espaços de expressão autônoma dos interesses dos indivíduos, mas a percebe como uma entre as diversas modalidades de manifestação da soberania disponíveis no mundo contemporâneo. É preciso avaliar até que ponto as conferências são capazes de se conectarem com outros processos participativos e representativos, a fim de construir políticas legítimas, do ponto de vista da capacidade de refletirem as controvérsias públicas e ampliarem a inclusão política.

Os dados coletados até o momento dão conta de expressar a fragilidade da articulação com a população, com outras IPs e com o Estado. Apesar de fazerem parte de um sistema de deliberação e representação, os desafios de articulação permanecem. Somente o acúmulo de pesquisas poderá revelar o potencial das conferências para a inclusão da pluralidade e alimentar sugestões específicas sobre como desenhar fóruns mais permeáveis e mais conectados com as esferas formais e informais. As dimensões aqui levantadas são uma tentativa inicial de compreender a difícil relação entre representação e representatividade, a partir das especificidades das conferências. Estão orientadas por uma compreensão processual da representação política, cuja legitimidade é permanentemente questionada, dependente da percepção social da ação e do comportamento das instituições (Almeida, 2011).

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; KECK, M. E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan./abr. 2008a.

_____. **The collective constitution of representative authority in Brazilian river basin Committees**. In: CONFERENCE RETHINKING REPRESENTATION: A NORTH SOUTH DIALOGUE, 2008, Bellagio. Bellagio: Bellagio Study and Conference Center, 2008b.

ALMEIDA, D. R. **Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

ALMEIDA, D. R.; CUNHA, E. S. **As dinâmicas da representação**: a complexidade da interação institucional nas cidades brasileiras. *In*: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2012. San Francisco: Lasa, 2012.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**: revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

_____. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington: Woodrow Wilson Center; Johns Hopkins University, 2009.

_____. **Perfil dos participantes das conferências nacionais**. Belo Horizonte: PRODEP; Vox Populi, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 333, de 4 de novembro de 2003. Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 57, 4 dez. 2003. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/14cns/docs/resolucao_333.pdf>.

_____. Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde – CNS e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jul. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5839.htm>. Acesso em: 16 fev. 2012.

_____. Democracia e diálogo. *In*: _____. **Balanco de Governo 2003-2010**. Brasília, 2010. cap. 3, livro 6. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/balanco_de_governo_-_participacao_social.pdf>.

CUNHA, E. S. **Conferências de políticas públicas e inclusão participativa**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.733). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1733.pdf>.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da UnB, 2001.

DRYZEK, J. S.; NIEMEYER, S. Discursive representation. **American political science review**, v. 102, n. 4, p. 481-493, 2008.

FARIA, C. F. **Participação e deliberação nas conferências municipais de saúde, assistência e mulheres**. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8. Gramado: ABCP, 2012.

FRASER, N. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition and participation. *In*: FRASER, N.; HONNETH, A. **Redistribution or recognition?** A political-philosophical exchange. London: Verso, 2003. p. 7-109.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. *In*: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. v. 34, p. 173-209.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 2.

HENDRIKS, C. Integrated deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. **Political studies**, v. 54, n. 3, p. 486-508, 2006.

HONNETH, A. Redistribution as recognition: a response to Nancy Fraser. *In*: FRASER, N.; HONNETH, A. **Redistribution or recognition?** A political-philosophical exchange. London: Verso, 2003. p. 110-197.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_sintese_2009.pdf>.

KYMLICKA, W. **Multicultural citizenship**: a liberal theory of minority rights. Oxford: Blackwell, 1995.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a04n67.pdf>>.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. *In*: _____. (Org.). **La innovación democrática en América Latina**: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: CIESAS; Universidad Veracruzana, 2010. p. 19-82.

LÜCHMANN, L. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, jan./abr. 2008.

LÜCHMANN, L.; ALMEIDA, C. A representação política das mulheres nos conselhos gestores de políticas. **Revista katálises**, v. 13, n. 1, p. 86-94, 2010.

MANSBRIDGE, J. *et al.* A systemic approach to deliberative democracy. *In*: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. **Deliberative systems**: deliberative democracy at the large scale. Cambridge: Cambridge University, 2012. p. 1-26.

MENDONÇA, R. F. Democracia discursiva: contribuições e dilemas de uma abordagem deliberativa. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7., 2010, Recife. **Anais...** Recife: ABCP, 2010.

_____. Reconhecimento e (qual?) deliberação. **Opinião pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 206-227, jun. 2011.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 18, n. 51, p. 123-140, fev. 2003.

_____. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*. **Lua nova**, São Paulo, v. 84, p. 353-364, 2011.

MORONI, J. A. **O direito a participação no governo Lula**. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON SOCIAL WELFARE, 32., Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.icsw.org/global-onferences/Brazil2006/papers/jose_antonio_moroni.pdf>.

PARKINSON, J. Legitimacy problems in deliberative democracy. **Political studies**, v. 51, p. 180-196, 2003.

_____. **Deliberative in the real world**: problems of legitimacy in deliberative democracy. New York: Oxford University, 2006.

PHILLIPS, A. **The politics of presence**. Oxford: Oxford University, 1995.

PINTO, C. R. J. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 19, n. 54, p. 97-113, 2004.

PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Berkeley; Los Angeles: University of California, 1967.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. **Entre representação e participação**: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2010. (Relatório de Pesquisa).

SAWARD, M. Representation and democracy: revisions and possibilities. **Sociology compass**, v.2, n. 3, p. 1.000-1.013, May 2008.

SILVA, E. R. A. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas**: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1.378). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1378.pdf>.

SCHMITTER, P. C. Still the century of corporatism? **The review of politics**, v. 36, n. 1, p. 85-131, Jan. 1974.

TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 35., 2011, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2011.

YOUNG, I. M. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University, 2000.

_____. Activist challenges to deliberative democracy. **Political theory**, v. 29, n. 5, 670-690, 2001.

_____. Representação política, identidades e minorias. **Lua nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

Parte III

Efetividade das conferências nas políticas do governo federal

CONTEXTO POLÍTICO, NATUREZA DA POLÍTICA, ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E DESENHO INSTITUCIONAL: ALGUNS CONDICIONANTES DA EFETIVIDADE DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

Viviane Petinelli

1 INTRODUÇÃO

Há quase três décadas, teve início no país a formação de um sistema participativo inovador, diversificado e amplo, instituído no âmbito de diversas políticas públicas, em centenas de municípios, estados e no nível nacional. O marco inicial deste processo foi a redemocratização do país em 1985, seguida pela promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual garantiu a participação popular por meio de mecanismos tradicionais como o voto e criou as condições para a instituição de diversos arranjos participativos inovadores, tais como o orçamento participativo e os conselhos de política.

Na década de 1990, essas instituições se proliferaram no nível local, notadamente em municípios e estados governados por coalizões de esquerda. A partir de 2003, com a eleição do presidente Lula, este processo foi ampliado para o nível nacional, sobretudo, por meio da criação de treze novos conselhos de política pública (Moroni, 2005) e da realização de conferências de políticas públicas. No total, foram 74 conferências sobre quarenta políticas públicas distintas entre 2003 e 2010.

A princípio, a ampliação da participação social para o nível nacional por meio da realização de conferências provocou desconfiança por parte de representantes da sociedade civil em relação à efetividade destes espaços enquanto influenciadores das decisões tomadas pelos atores políticos após os encontros. Acreditava-se que as conferências constituíam, exclusivamente, espaços de interlocução entre governo e sociedade civil, e não de proposição de diretrizes de políticas, o qual consistiria no principal objetivo das conferências (Moroni, 2005; Moroni e Ciconello, 2005).

Respostas contrárias à desconfiança inicial e favoráveis à realização de conferências foram dadas, recentemente, pelos estudos de Avritzer (2012), Petinelli (2011) e Pogrebinschi e Santos (2011). O primeiro mostrou, a partir de entrevistas, que um número expressivo de participantes das conferências acredita que

o governo incorpora as decisões tomadas nos encontros. Petinelli (2011) e Pogrebinski e Santos (2011), por sua vez, mostraram que as diretrizes aprovadas nas conferências nacionais têm influenciado as decisões tomadas pelos atores políticos, tanto no âmbito do Poder Executivo como no do Poder Legislativo, respectivamente. Não obstante, as duas últimas investigações apontaram que o efeito das diretrizes nas políticas públicas e nos projetos de lei formulados após os encontros varia entre conferências de políticas públicas distintas.

Embora a desconfiança inicial tenha passado e, atualmente, se reconheçam as contribuições das conferências para as políticas públicas formuladas pelo governo, pouco ainda se sabe acerca dos efeitos das recomendações aprovadas nestes encontros sobre as políticas elaboradas posteriormente (Petinelli, 2011; Pogrebinski e Santos, 2011), e nada se produziu ainda para explicar as variações destes efeitos.

Este capítulo visa contribuir neste sentido e se coloca como uma primeira tentativa de explicar por que a efetividade das conferências varia. Para tanto, o capítulo examina três conferências nacionais realizadas no primeiro mandato do presidente Lula, a saber: a 2ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca (2ª CNAP), em 2006; a 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (3ª CNCTI), em 2005; e a 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (1ª CNPM), em 2004.

Este capítulo está dividido em três seções, além desta. A próxima apresenta a metodologia utilizada para aferir o efeito das recomendações da 2ª CNAP, 3ª CNCTI e 1ª CNPM sobre o conteúdo das políticas públicas formuladas pelo governo federal após os encontros, mensura estes efeitos e analisa os resultados obtidos neste sentido. A terceira seção tem caráter inferencial. Ela busca explicar as diferenças na efetividade das conferências analisadas a partir de quatro fatores explicativos sugeridos pela literatura acerca da efetividade de instituições participativas: contexto político; natureza da política pública; organização da sociedade civil; e desenho institucional da conferência. A última seção traz as considerações finais do capítulo.

Antes de avançar, porém, cabe ressaltar que a análise aqui empregada não tem por finalidade sugerir causalidades entre as variáveis explicativas e os efeitos das recomendações das conferências sobre as políticas públicas; antes, ela consiste em uma análise exploratória preliminar, cujo objetivo é apontar possíveis condicionantes para a efetividade das conferências de políticas públicas.

Ressalte-se que os efeitos das recomendações encontrados e descritos a seguir expressam unicamente o impacto das diretrizes da 2ª CNAP, 3ª CNCTI e 1ª CNPM sobre os programas de políticas formulados pelo governo federal. Sabe-se, porém, que as recomendações das conferências também têm afetado a edição de decretos presidenciais (Pogrebinski, 2012) e a produção legislativa (Pogrebinski e Santos, 2011). Contudo, estes e outros atos normativos não são considerados na análise aqui efetuada.

2 A EFETIVIDADE DA 2ª CNAP, 3ª CNCTI E 1ª CNPM

A efetividade da 2ª CNAP, 3ª CNCTI e 1ª CNPM foi avaliada a partir do efeito das recomendações aprovadas nestes encontros sobre as políticas públicas posteriormente formuladas pelo governo federal. Este efeito foi aferido por meio de análise qualitativa e quantitativa. O método qualitativo foi empregado na comparação entre as recomendações das conferências e o conteúdo das políticas públicas, ao passo que o método quantitativo foi utilizado para mensurar a magnitude e o tipo de efeito produzido pelas recomendações destas conferências sobre as políticas formuladas em seguida.

Para tanto, foi criado um banco de dados contendo as diretrizes aprovadas na 2ª CNAP, 3ª CNCTI e 1ª CNPM, bem como o conteúdo dos programas de políticas formulados pelos respectivos ministérios após os encontros. Nas três áreas, o ministério ou a secretaria especial elaborou um plano de ação logo após estas conferências, contendo os programas, as ações e as metas para estas políticas a serem implementados nos anos seguintes. O caderno de recomendações de cada conferência e os respectivos planos de ação foram obtidos e estão disponíveis nos *sites* dos ministérios competentes.

Para aferir o efeito das recomendações de cada conferência, seguiram-se dois passos: primeiro, as recomendações aprovadas na 2ª CNAP, 3ª CNCTI e 1ª CNPM foram classificadas como: *i*) de competência compartilhada entre a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e outros ministérios e entes federados; *ii*) de competência exclusiva da SEAP, do MCTI e da SPM; ou *iii*) de competência exclusiva de outros ministérios ou entes federados. Este procedimento permitiu identificar e excluir da análise as propostas que não seriam incorporadas pela SEAP, MCTI e SPM, mas encaminhadas para as instituições competentes após as conferências, por não se constituírem em atribuições daqueles órgãos.

Das 364 recomendações aprovadas na 2ª CNAP, 36 (10%) eram de competência exclusiva de estados ou municípios, de outros ministérios ou do Poder Legislativo e, por isso, foram retiradas do banco de análise. Das 328 restantes, 253 (69,5%) eram de competência exclusiva da SEAP, e 75 (30,5%), de competência compartilhada entre a SEAP, estados ou municípios e outros ministérios.

Na 3ª CNCTI, das 234 recomendações aprovadas, 22 (9%) foram excluídas do banco por constituírem atribuições exclusivas de outras instituições. Das 212 recomendações restantes, 108 (47%) eram de competência compartilhada do MCTI com outros ministérios, e outras 104 (44%), de competência exclusiva do MCTI.

Por fim, das 134 recomendações aprovadas na 1ª CNPM, oitenta (60%)¹ eram de competência exclusiva de outros ministérios, entes federados ou do Poder Legislativo e, portanto, foram retiradas do banco de dados. Das 54 restantes, 43 (50%) eram de competência compartilhada da SPM com outro ministério ou ente federado e somente onze (13%) eram de competência exclusiva da SPM.

Identificadas as diretrizes de competência exclusiva e compartilhada da SEAP, MCTI e SPM com outros ministérios e entes da Federação, o segundo passo foi compará-las individualmente com o conteúdo dos programas de políticas lançados após os encontros. A cada diretriz analisada foi atribuído valor:

- 0, quando o conteúdo² da diretriz não foi incluído em nenhum dos programas;
- 1, quando o conteúdo da diretriz foi incluído parcialmente nos programas; e
- 2, quando o conteúdo da diretriz foi incluído integralmente nos programas.

Feito isso, a efetividade da 2ª CNAP, da 3ª CNCTI e da 1ª CNPM foi aferida a partir do cálculo da média do efeito das recomendações nas políticas, sendo considerado:

- nulo, quando nenhuma das recomendações foi introduzida pelo governo – em outras palavras, 100% das diretrizes aprovadas receberam valor 0;
- baixo, quando de 1% a 30% das recomendações aprovadas foram introduzidas pelo governo, em alguma medida;
- médio, quando de 31% a 70% das recomendações foram introduzidas pelo governo, em alguma medida; ou
- alto, quando de 71% a 100% das recomendações foram introduzidas pelo governo, em alguma medida.

Os resultados obtidos em relação à efetividade da 2ª CNAP, 3ª CNCTI e 1ª CNPM são apresentados e analisados nas subseções a seguir.

2.1 Efetividade da 2ª CNAP

A análise dos efeitos das recomendações da 2ª CNAP sobre as políticas públicas formuladas pela SEAP após o encontro foi realizada por meio da comparação do caderno de recomendações desta conferência, publicado pela SEAP em abril

1. Esse número alto se justifica na medida em que as políticas para as mulheres apresentam um alto grau de interseccionalidade e descentralização, como será mostrado na seção seguinte.

2. Os quatro eixos temáticos referem-se aos quatro programas formulados pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP) para compor o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 e aprovados pelo Congresso Nacional para a execução neste quadriênio.

de 2006, e o Plano de Desenvolvimento Sustentável Mais Pesca e Aquicultura, formulado por esta secretaria em 2007 (Brasil, 2006a; 2007b). Este plano incluiu todas as ações a serem desenvolvidas pela SEAP de forma exclusiva ou compartilhada com outros ministérios e entes federados para o quadriênio 2008-2011.

A 2ª CNAP teve como objetivo principal discutir, com vistas a consolidar, a política nacional de aquicultura e pesca criada em 2003 a partir das recomendações da primeira conferência nacional. Neste sentido, foram debatidas propostas em relação a seis grandes áreas de atuação da SEAP naquele momento: *i*) desenvolvimento sustentável da pesca e aquicultura; *ii*) desenvolvimento da cadeia produtiva; *iii*) ordenamento, controle e estatística da aquicultura e pesca; *iv*) política internacional; *v*) política ambiental; e *vi*) promoção de gestão participativa, democrática e transparente da pesca. Os quatro primeiros temas foram compostos por um conjunto de eixos temáticos e subeixos, relativos aos programas desenvolvidos pela SEAP no quadriênio 2004-2007.

No total, foram debatidos dezenove eixos e 34 subeixos e aprovadas 364 recomendações. Destas, 181 (50%) trataram do primeiro e principal tema, desenvolvimento sustentável da pesca e aquicultura; 88 (24%), do segundo tema, desenvolvimento da cadeia produtiva; 53 recomendações (14,5%) discutiram o terceiro tema; 29 (8%), a política ambiental; oito (2%) trataram da promoção de gestão participativa, democrática e transparente da pesca; e cinco diretrizes (1,5%) constituíram propostas para a política internacional.

As recomendações da 2ª CNAP serviram como base para a formulação do Plano de Desenvolvimento Sustentável Mais Pesca e Aquicultura pela SEAP. O objetivo deste plano foi “promover o desenvolvimento sustentável do setor pesqueiro e aquícola, articulando todos aqueles envolvidos com a pesca e a aquicultura, consolidando uma política de Estado com inclusão social e contribuindo para a segurança e soberania alimentar do Brasil” (Brasil, 2006a, p. 9). Neste sentido, o plano foi estruturado em sete diretrizes e 23 programas, cada qual com ações e metas para o fortalecimento do setor. Os programas foram pensados em relação a quatro grandes eixos temáticos,³ a saber: desenvolvimento sustentável da pesca; desenvolvimento sustentável da aquicultura; desenvolvimento sustentável da pesca e aquicultura; e gestão da política de aquicultura e pesca.

Tanto as diretrizes como os programas do plano de ação refletiram, em alguma medida, as recomendações da conferência. As sete diretrizes do plano apareceram no caderno de recomendações da 2ª CNAP e, entre os 23 programas, somente cinco deles não foram diretamente discutidos no encontro: Profrota Pesqueiro; Sanidade Aquícola; Aquicultura em Estabelecimentos Rurais; Incentivo

3. Esses programas foram criados após a 2ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca (CNAP), em decorrência, em certa medida, das recomendações aprovadas neste encontro.

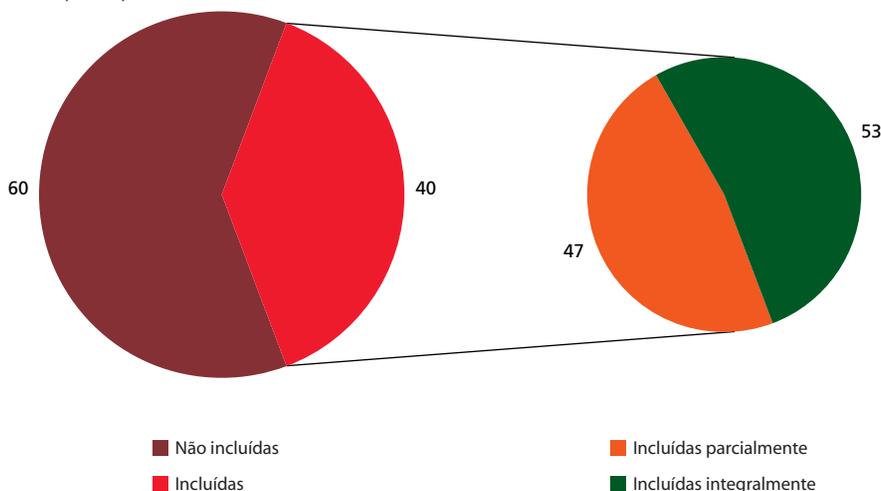
ao Associativismo e ao Cooperativismo; e Programa de Rastreamento das Embarcações por Satélite (PREPS).⁴

Ao se considerar o número de recomendações incorporadas neste plano, das 328 aprovadas na 2ª CNAP de competência exclusiva da SEAP e de competência compartilhada desta secretaria com outros ministérios e entes federados, 132 (40%) foram incorporadas, de alguma forma, no Plano Mais Pesca e Aquicultura. As demais 196 recomendações (60%) não apareceram, de nenhuma forma, no conteúdo destes programas. No que se refere à medida de incorporação destas recomendações, das 132 incorporadas, setenta delas (53%) foram incluídas integralmente, e o restante, 62 recomendações (47%), foi introduzido parcialmente no conteúdo das diretrizes e dos programas do plano, conforme mostra o gráfico 1.

GRÁFICO 1

Recomendações da 2ª CNAP incorporadas parcial e integralmente nos programas da SEAP (2008-2011)

(Em %)



Fonte: Brasil (2006a; 2007b).

Das setenta recomendações incluídas integralmente no Plano de Ação da SEAP, 56 (80%) eram de competência exclusiva deste órgão, e quatorze (20%), de competência compartilhada com outros ministérios e entes da Federação (tabela 1). Semelhantemente, das 62 diretrizes incorporadas parcialmente, 48 (77%) eram de competência exclusiva da SEAP, e quatorze (23%), de competência compartilhada. Não surpreendentemente, as recomendações de

4. Esses programas foram criados após a 2ª CNAP, em decorrência, em certa medida, das recomendações aprovadas neste encontro.

competência exclusiva da SEAP foram as mais incorporadas parcial e integralmente, embora tenha havido um esforço desta instituição em incluir diretrizes cuja formulação e implementação requeriam a atuação de outros ministérios ou dos estados e municípios (37% do total).

TABELA 1
Recomendações da 2ª CNAP: efeito segundo competência
 (Em números absolutos)

Competência	Efeito			Total
	Nulo	Parcial	Integral	
Compartilhada	47	14	14	75
Exclusiva da SEAP	149	48	56	253
Total	196	62	70	328

Fonte: Brasil (2006a; 2007b).

Pelos resultados mostrados, observa-se que as discussões e recomendações sugeridas na 2ª CNAP influenciaram, de certa forma e em alguma medida, os programas de políticas da SEAP formulados para os anos seguintes. Das diretrizes aprovadas na 2ª CNAP, 40% foram incluídas, parcial (47% do total) ou integralmente (53% do total), no Plano de Desenvolvimento Sustentável Mais Pesca e Aquicultura (2008-2011) e nos programas de política nele definidos. Ademais, grande parcela das recomendações incorporadas, 79% do total, era de competência exclusiva da SEAP. Deste modo, pode-se dizer que a 2ª CNAP alcançou efetividade média, produzindo um grau médio de impacto sobre as políticas públicas formuladas após o encontro.

2.2 Efetividade da 3ª CNCTI

A análise dos efeitos das recomendações da 3ª CNCTI sobre os programas formulados pelo MCTI após este encontro foi realizada por meio da comparação do documento síntese das conclusões e recomendações desta conferência e o Plano de Ação 2007-2010 deste ministério, denominado Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional, (Brasil, 2006b; 2007a). Assim como o Plano de Desenvolvimento Sustentável Mais Pesca e Aquicultura da SEAP, o Plano de Ação do MCTI também foi composto por ações de competência exclusiva deste ministério e compartilhado com outros ministérios.

A 3ª CNCTI teve como objetivo aprofundar o debate e apresentar propostas concretas para a utilização da ciência, tecnologia e inovação (CT&I) como pilares de uma política de Estado voltada para a promoção do desenvolvimento econômico, social, político e cultural do país. Neste sentido, ela foi estruturada em cinco temas, cada qual composto por um conjunto de subtemas. No total, foram 32 subtemas discutidos e 234 recomendações aprovadas. Destas, 74 (32%) trataram

do tema inclusão social; 68 (29%), áreas de interesse nacional; 43 (18%) discutiram CT&I e geração de riqueza; 29 (12%), gestão e marcos reguladores da política de CT&I; e vinte (9%) trataram de cooperação internacional em CT&I.

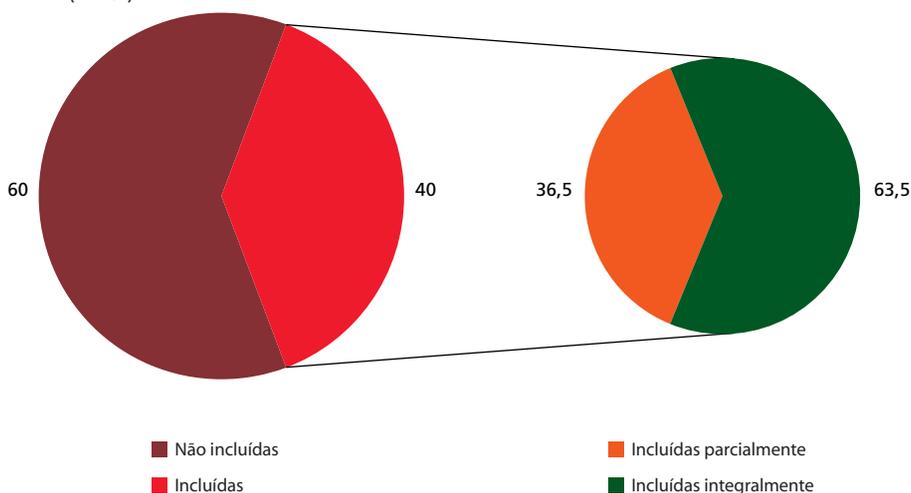
Essas recomendações serviram como base para a formulação do Plano de Ação 2007-2010 do MCTI. Assim como na conferência, o principal objetivo deste plano foi definir um amplo leque de prioridades, linhas de ação e programas que tornassem mais decisivo o papel da CT&I no desenvolvimento sustentável do país. Neste sentido, o plano foi estruturado em quatro prioridades, correspondentes, em certa medida, aos temas da 3ª CNCTI. Foram elas: *i*) expansão e consolidação do sistema nacional de CT&I; *ii*) promoção da inovação tecnológica das empresas; *iii*) pesquisa, desenvolvimento e inovação em áreas estratégicas; e *iv*) CT&I para o desenvolvimento social. Cada prioridade foi desmembrada em um conjunto de linhas de ação (21 no total), programas (87 no total) e sub-programas (mais de duzentos no total). Dos 87 programas do plano de ação, 36 (41%) foram tratados, de certa forma, na 3ª CNCTI.

Além disso, das 212 recomendações da 3ª CNCTI de competência exclusiva do MCTI e compartilhada com outros ministérios, 85 (40%) apareceram, em alguma medida, no plano de ação do MCTI. Destas, 31 (36,5%) foram incluídas parcialmente, e o restante, 54 recomendações (63,5%), foi introduzido integralmente, conforme mostra o gráfico 2.

GRÁFICO 2

Recomendações da 3ª CNCTI incorporadas parcial e integralmente nos programas do Plano de Ação do MCTI (2007-2010)

(Em %)



Fonte: Brasil (2006b; 2007a).

Das 31 recomendações incorporadas parcialmente, dezenove delas (61%) eram de competência exclusiva do MCTI, e outras doze (39%), de competência compartilhada do MCTI com outros ministérios. Em relação às 54 diretrizes incorporadas integralmente, 26 delas (48%) eram de competência exclusiva e as demais 28 (52%) de competência compartilhada entre o MCTI e outros ministérios (tabela 2). Vale observar ainda que as deliberações de competência exclusiva do MCTI foram as mais incorporadas (53% do total), assim como observado para as diretrizes da 2ª CNAP.

TABELA 2
Recomendações da 3ª CNCTI: efeito segundo competência
(Em números absolutos)

Competência	Efeito			Total
	Nulo	Parcial	Integral	
Compartilhada	68	12	28	108
Exclusiva do MCTI	59	19	26	104
Total	127	31	54	212

Fonte: Brasil (2006b; 2007a).

Em síntese, os resultados obtidos sugerem que as discussões e recomendações aprovadas na 3ª CNCTI influenciaram, de certa forma e em alguma medida, os programas de políticas do MCTI nos anos seguintes. Das diretrizes aprovadas na 3ª CNCTI, 40% foram incluídas, parcial (36,5% do total) ou integralmente (63,5% do total), no plano de ação e nos programas de política definidos no plano, sendo 49% delas de competência exclusiva do MCTI. Sendo assim, pode-se dizer que a 3ª CNCTI alcançou efetividade média, ao produzir um efeito médio sobre as políticas públicas formuladas após os encontros.

Ademais, como pode ser percebido, o efeito das recomendações desta conferência foi idêntico ao produzido pela 2ª CNAP, tanto em relação ao efeito total – 40% de diretrizes incorporadas após ambas as conferências – quanto em relação ao tipo de incorporação das recomendações, se parcial ou integral – em ambas, as recomendações parcialmente incluídas corresponderam a 37% do total, e as integralmente incorporadas, a 63% do total.

2.3 Efetividade da 1ª CNPM

A análise dos efeitos das recomendações da 1ª CNPM sobre as políticas públicas da SPM foi realizada por meio da comparação entre os anais desta conferência, publicados pela SPM no segundo semestre de 2004, e o 1º Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), formulado e lançado no final do mesmo ano para implementação no quadriênio 2004-2007 (Brasil, 2004a; 2004b).

Assim como os planos de ação elaborados pela SEAP e pelo MCTI, o 1º PNPM englobou diretrizes e ações de competência exclusiva da SPM e compartilhada com outros ministérios e entes da Federação.

A 1ª CNPM teve como objetivo “propor diretrizes para fundamentação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres a ser apresentado ao presidente da República” (Brasil, 2004a, p. 145). Neste sentido, ela foi estruturada em seis eixos temáticos, quais sejam: *i*) natureza, princípios e diretrizes da política nacional para as mulheres na perspectiva da igualdade de gênero, considerando-se a diversidade de raça e etnia; *ii*) enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e à terra; *iii*) superação da violência contra a mulher: prevenção, assistência, combate e políticas de segurança; *iv*) promoção do bem-estar e da qualidade de vida para as mulheres: saúde, moradia, infraestrutura, equipamentos sociais, recursos naturais; *v*) efetivação dos direitos humanos das mulheres: civis, políticos, sexuais e reprodutivos; e *vi*) desenvolvimento de políticas de educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento para a igualdade. O segundo e o sexto eixo foram debatidos por quatro grupos de trabalho (GTs) cada, ao passo que o primeiro eixo foi discutido em todos os GTs da conferência. No total, foram aprovadas 134 recomendações; destas, cinquenta (37%) trataram do segundo tema; 24 (18%), do quinto tema; dezenove diretrizes (14%) trataram do sexto tema; dezessete (13%), do primeiro e do quarto tema, cada; e sete (5%) foram relativas ao terceiro tema: superação da violência contra a mulher.

As recomendações aprovadas na 1ª CNPM serviram como base para a elaboração do 1º PNPM por um grupo de trabalho interministerial, composto por representantes de sete ministérios: Saúde; Educação; Trabalho e Emprego; Justiça; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social; e Planejamento, Orçamento e Gestão; e por representantes da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR); do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM); e das Secretarias da Mulher do estado do Acre e do município de Campinas/SP, sob a coordenação da SPM. O I PNPM, construído entre 3 de setembro de 2004 e 26 de novembro de 2004, foi aprovado pelo Decreto nº 5.390, de 8 de março de 2005.

O I PNPM foi estruturado em cinco eixos temáticos, correspondentes, em grande medida, aos eixos da 1ª CNPM. Foram eles: *i*) pressupostos, princípios e diretrizes da política nacional para as mulheres; *ii*) autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; *iii*) educação inclusiva e não sexista; *iv*) saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; e *v*) enfrentamento à violência contra as mulheres. Além disso, o 1º PNPM introduziu um capítulo sobre gestão e monitoramento do plano, sugerido durante o processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 e do Orçamento da União.

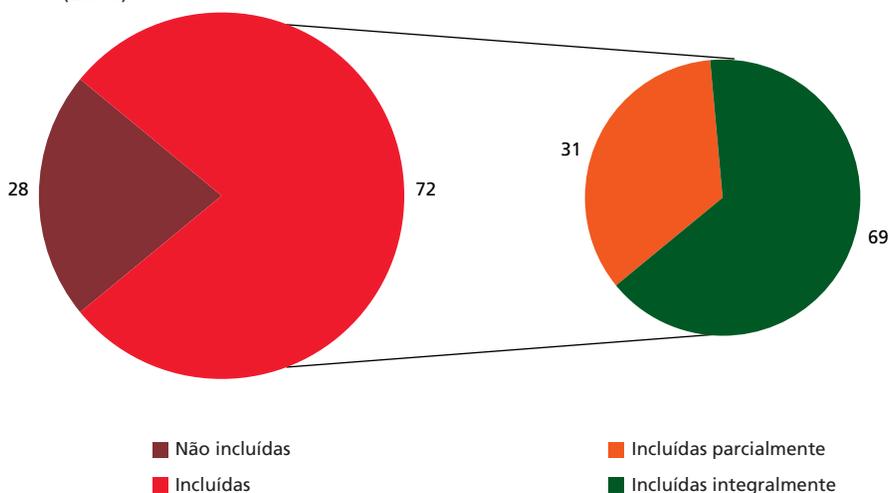
O eixo temático de pressupostos, princípios e diretrizes foi estruturado com base nestas três categorias, sendo definidos, no total, seis pressupostos, oito princípios e quinze diretrizes para o 1º PNPM. Os demais eixos, por sua vez, foram divididos em objetivos, metas, prioridades e ações. No total, foram estabelecidos dezoito objetivos, 28 metas, 23 prioridades e 177 ações no plano.

Das 54 recomendações da 1ª CNPM de competência exclusiva e compartilhada da SPM com outros ministérios e entes da Federação, 39 (72%) foram incorporadas, de alguma forma e em alguma medida, no 1º PNPM. Destas, doze (31%) foram incluídas parcialmente, e as demais 27 recomendações (69%) foram introduzidas integralmente, como mostra o gráfico 3.

GRÁFICO 3

Recomendações da 1ª CNPM incorporadas parcial e integralmente no 1º PNPM (2004-2007)

(Em %)



Fonte: Brasil (2004a; 2004b).

Das doze recomendações incluídas parcialmente, onze (92%) eram de competência compartilhada entre a SPM e outros ministérios ou entes federativos e uma (8%) era de competência exclusiva da SPM. Semelhantemente, das 27 diretrizes incorporadas integralmente, 21 (78%) delas eram de competência compartilhada e seis (22%), de competência exclusiva da SPM (tabela 3). Vale observar ainda que, no caso desta conferência, as deliberações de competência compartilhada foram as mais incorporadas (59% do total). Isto faz sentido uma vez que o 1º PNPM foi elaborado por um grupo de trabalho interministerial, composto por representantes de sete ministérios, do CNDM e de secretarias estaduais, dado o alto grau de intersetorialidade e transversalidade destas políticas.

TABELA 3
Recomendações da 1ª CNPM: efeito segundo competência
 (Em números absolutos)

Competência	Efeito			Total
	Nulo	Parcial	Integral	
Compartilhada	11	11	21	43
Exclusiva da SPM	4	1	6	11
Total	15	12	27	54

Fonte: Brasil (2004a, 2004b).

Em síntese, essas constatações permitem afirmar que as discussões e recomendações sugeridas na 1ª CNPM influenciaram expressivamente o 1º PNPM, implementado no quadriênio 2004-2007. Das diretrizes aprovadas na 3ª CNCTI, 72% foram incluídas, parcial (31% do total) ou integralmente (69% do total), no 1º PNPM, o que corresponde a um alto grau de impacto das recomendações desta conferência sobre as políticas públicas da SPM formuladas após os encontros e a uma efetividade alta da 1ª CNPM

Comparativamente ao efeito encontrado para a 2ª CNAP e a 3ª CNCTI, o efeito das recomendações da 1ª CNPM foi significativamente maior tanto em magnitude – 72%, em comparação a 40% da 2ª CNAP e 3ª CNCTI – como em tipo de efeito – 69% das recomendações da 1ª CNPM foram incorporadas integralmente, em contraposição a 63% das diretrizes da 2ª CNAP e da 3ª CNCTI.

A próxima seção busca explicar essa diferença no efeito das recomendações da 2ª CNAP, 3ª CNCTI e 1ª CNPM sobre as políticas públicas. Examina-se por que a 2ª CNAP e a 3ª CNCTI alcançaram o mesmo grau de efetividade e a 1ª CNPM obteve desempenho significativamente melhor que estas conferências. Apontam-se alguns condicionantes para a efetividade de conferências nacionais.

3 EFETIVIDADE DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS E SEUS CONDICIONANTES: CONTEXTO POLÍTICO, TIPO DE POLÍTICA PÚBLICA, ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E DESENHO INSTITUCIONAL

A literatura que trata da efetividade de desenhos participativos tem concentrado esforços na análise de instituições participativas, tais como os orçamentos participativos (OPs) e os conselhos de políticas públicas. As conferências de políticas públicas, espaços de participação e deliberação que congregam atores políticos e sociais, por sua vez, não têm recebido muita atenção desta literatura. Poucas análises, para além dos estudos contidos neste livro, foram formuladas no sentido de avaliar a efetividade das conferências como espaços de inclusão política e de influência das propostas nelas apresentadas (Petinelli, 2011; Pinto, 2007; Pogrebinschi

e Santos, 2011). Estas análises buscaram aferir a efetividade das conferências nacionais e apontaram para diferenças no desempenho de conferências de políticas públicas distintas, sem, porém, explicar o porquê destas variações.

Nisso consiste o objetivo deste trabalho. Para alcançá-lo, ele incorpora as contribuições das investigações acerca da efetividade das instituições participativas no intuito de explicar os diferentes efeitos das recomendações da 2ª CNAP, 3ª CNCTI e 1ª CNPM sobre as políticas públicas formuladas pelo governo federal após estes encontros. A apropriação destas contribuições encontra legitimidade, uma vez que as conferências apresentam desenhos similares aos das demais instituições participativas em, pelo menos, três aspectos.

Primeiro, as conferências combinam representação, participação e deliberação em um único espaço, assim como os OPs e os conselhos de política. Em segundo lugar, como os OPs, elas consistem em uma política participativa fortemente dependente da vontade dos governantes – as conferências são convocadas e realizadas por atores políticos, notadamente do Poder Executivo. Por último, e semelhantemente aos planos diretores municipais, as conferências iniciam um processo de deliberação política que será finalizado no âmbito do próprio Estado após os encontros, com a elaboração de políticas públicas que atendam ou não às demandas sociais sugeridas pelas conferências (Avritzer, 2008; 2009).

A literatura que trata da efetividade das instituições participativas tem mobilizado um conjunto de variáveis contextuais, políticas e institucionais para explicar diferenças no desempenho destes arranjos. No que se refere às variáveis contextuais, os estudos mostram que o contexto político, isto é, o tipo de coalizão governativa no poder, o modelo de administração pública adotado e a vontade política das elites no poder podem constituir obstáculos ou catalisadores do desempenho dos arranjos participativos (Abers, 2000; Avritzer, 2009; Faria, 2003; Tatagiba e Teixeira, 2008). Em contextos nos quais as coalizões governativas são mais adeptas à participação da sociedade na gestão das políticas públicas e o modelo de administração é mais permeável às demandas participativas, os arranjos participativos conseguem promover, em maior medida, inclusão política (Abers, 2010; Avritzer, 2009, Faria, 2003), e influenciar, mais expressivamente, as decisões políticas (Tatagiba e Teixeira, 2008).

Somados ao contexto político, a confluência de projetos políticos da sociedade política e civil e o tipo de relação existente entre elas também afetam a efetividade das instituições participativas (Avritzer, 2009; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). O desempenho destes arranjos tende a ser melhor em contextos em que as elites políticas e os atores sociais apresentam o mesmo projeto político – por exemplo, ambos almejam a democratização da gestão pública, e possuem uma relação harmoniosa e convergente voltada para a concretização deste projeto.

Além das variáveis contextuais, o desempenho dos arranjos participativos depende de aspectos políticos, tais como o tipo ou a natureza da política pública à qual a prática participativa se vincula, no caso dos conselhos de política, e a capacidade de mobilização e organização da sociedade civil que participa destes espaços (Avritzer, 2002; 2008; 2009; Baiocchi, 2001; 2005; Cunha, 2012; Tatagiba e Teixeira, 2008).

Em relação à natureza da política, os estudos afirmam que os conselhos não conseguem se dissociar das limitações estruturais da política pública à qual se vinculam, isto é, do grau de descentralização, intersetorialidade e centralidade da política para o governo e do papel do ente federado nesta política. Como decorrência, seu desempenho depende da combinação destes elementos, de modo que quanto mais centralizada e menos intersetorial for a formulação da política no ente federado ao qual o arranjo está vinculado, e quanto mais central para o governo for a política, melhor tenderá a ser o desempenho do arranjo participativo (Tatagiba e Teixeira, 2008).

Quanto à capacidade de mobilização e organização dos grupos da sociedade civil envolvidos nas políticas, as análises mostram que arranjos participativos que envolvem atores sociais com mais recursos políticos, maior grau de comprometimento com o arranjo, mais capacidade de mobilização e experiência de participação em processos de tomada de decisão tendem a apresentar mais efetividade. Além disso, as instituições que envolvem grupos com orientações e interesses menos difusos, fragmentados e conflitantes tendem a apresentar desempenhos mais robustos em termos de inclusão política e influência nas decisões tomadas pelos atores políticos a partir das discussões realizadas nestes espaços (Avritzer e Navarro, 2003; 2009; Petinelli, 2011; Tatagiba e Teixeira, 2008).

Ao lado das variáveis contextuais e políticas, os componentes institucionais que definem o formato dos arranjos participativos, isto é, como eles são organizados, quais segmentos os compõem, quem eles representam, entre outros, também afetam o desempenho destas instituições (Avritzer, 2008, 2009; Fung, 2003; Fung e Wright, 2003). As regras que definem o arranjo podem tanto favorecer como dificultar a participação social e a deliberação nestes espaços. Em relação aos conselhos de políticas, as análises sugerem que a efetividade destas instituições depende de formatos institucionais que, por um lado, garantam pluralidade participativa e igualdade deliberativa – igual direito de voz e capacidade de vocalização a todos os segmentos participantes – e, por outro, apresentem um grau mínimo de institucionalização, isto é, um conjunto mínimo de regras que balizem as dinâmicas participativas e deliberativas e os processos decisórios desenvolvidos (Cunha, 2010; Faria e Ribeiro, 2010).

Este trabalho se alinha com estes estudos que indicam um conjunto de aspectos que condicionam a efetividade das instituições participativas. Particularmente, este trabalho sugere e busca mostrar que a efetividade das conferências resulta, em certa medida, da maneira pela qual contexto político, natureza da política pública, organização da sociedade civil e desenho institucional da conferência se combinam, tudo mais constante.

Nas subseções a seguir, estes aspectos são descritos em relação à 2ª CNAP, 3ª CNCTI e 1ª CNPM. Para cada aspecto, são apresentadas as diferenças e as semelhanças entre os encontros analisados, bem como seu impacto esperado sobre a efetividade das conferências, segundo a literatura citada. Ao alto grau de impacto esperado do contexto político, da natureza da política, da organização da sociedade civil e do desenho institucional da conferência sobre efetividade da conferência atribui-se sinal positivo (+). Ao baixo grau de impacto esperado, por sua vez, foi atribuído sinal negativo (-). O efeito médio das variáveis independentes sobre a efetividade das conferências recebeu sinal positivo e negativo (+-).

3.1 Contexto político: vontade política, projetos políticos e relação entre sociedade política e civil

A 2ª CNAP, em 2006, a 3ª CNCTI, em 2005, e a 1ª CNPM, em 2004, foram convocadas pelo presidente Lula, por meio de decreto, em seu primeiro mandato. Os três encontros consistiram em iniciativas deste governo como parte de um projeto político nacional, voltado para tornar a gestão pública mais democrática e inclusiva a partir da participação de atores sociais nos processos de tomada de decisão política (Faria, 2010). Em outras palavras, as três conferências foram realizadas pela vontade política dos governantes – presidente e ministros – e, no caso da 2ª CNAP e da 1ª CNPM, com o apoio do conselho nacional destas políticas.

Além disso, as três conferências contaram com participação expressiva dos atores sociais vinculados a cada política. A 2ª CNAP contou com a participação de aproximadamente 1.500 delegados, sendo 69% representantes de entidades e organizações da cadeia produtiva da pesca e aquicultura (Brasil, 2005). Na 3ª CNCTI, participaram 2.138 pessoas presencialmente e 11.800 via internet. Dos participantes presenciais, 31% representavam o setor acadêmico e o empresarial (CGEE, 2005). A 1ª CNPM contou com a participação de 2.487 pessoas, sendo 60% (1.787 delegadas) representantes de entidades e associações civis, organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais em defesa das mulheres (Brasil, 2004b). Estes números sugerem o apoio e o envolvimento da sociedade civil de cada área com o projeto participativo do governo e, assim, a confluência dos projetos políticos do governo e da sociedade civil no sentido de promover mais participação dos atores sociais nos processos decisórios.

Desse modo, a 2ª CNAP, a 3ª CNCT e a 1ª CNPM foram realizadas em um contexto político favorável ao diálogo e à resposta positiva do governo às demandas da sociedade civil apresentadas nestes encontros, uma vez que foram convocadas por iniciativa do próprio governo e contaram com o apoio expressivo da sociedade civil. Tendo em vista que a vontade política das elites em promover a participação social, a confluência de projetos políticos da sociedade política e civil e a relação harmoniosa entre elas favorecem a efetividade de arranjos participativos, espera-se um efeito positivo e na mesma medida do contexto político sobre a efetividade da 2ª CNAP, 3ª CNCTI e 1ª CNPM, conforme mostra o quadro 1.

QUADRO 1

Impacto esperado do contexto político sobre a efetividade da 2ª CNAP, 3ª CNCTI e 1ª CNPM

Variável independente	Indicadores	Impacto esperado sobre a efetividade		
		2ª CNAP	3ª CNCTI	1ª CNPM
Contexto político	Vontade política	+	+	+
	Projetos políticos da sociedade civil e política	+	+	+
	Tipo de relação entre a sociedade civil e a sociedade política	+	+	+

Elaboração da autora.

3.2 Natureza da política pública: grau de descentralização e de intersectorialidade

As atividades de aquicultura e pesca e de CT&I, assim como as políticas para as mulheres, tornaram-se políticas públicas no Brasil ao longo do século XX a partir de processos políticos e institucionais distintos. Em decorrência, a atual política de aquicultura e pesca, a política de CT&I e as políticas para mulheres apresentam natureza singular no que se refere, particularmente, ao seu grau de descentralização e intersectorialidade. Por isso, a natureza destas políticas foi avaliada a partir destes dois indicadores: grau de descentralização e grau de intersectorialidade.

O grau de descentralização da política de aquicultura e pesca, de CT&I e para mulheres foi observado tendo-se em vista a distribuição de competências entre os entes federados para a formulação destas políticas. Políticas cuja formulação constitui atribuição exclusiva de ministério ou secretaria especial apresentam baixo grau de descentralização, ao passo que políticas cuja elaboração pode ser realizada pelo ministério, por secretarias municipais e estaduais apresentam alto grau de descentralização. Quando a formulação compete a instituições do nível federal e estadual ou federal e municipal, a política pública apresenta grau médio de descentralização. Estas variações foram observadas pelos atos normativos que regulam a política de aquicultura e pesca, de CT&I e para as mulheres, as quais estão disponíveis nos *sites* dos ministérios competentes.

A mesma lógica foi aplicada para avaliar o grau de intersetorialidade de cada política. Uma política pública apresenta baixo grau de intersetorialidade quando sua formulação é realizada exclusivamente pelo ministério ao qual ela compete, sem a participação de outros ministérios, e ela apresenta *mais* programas *sem* interface com outras políticas que programas *com* interface com outras políticas. Por sua vez, as políticas formuladas de forma compartilhada por mais de um ministério e que apresentam *mais* programas *com* interfaces que programas *sem* interface com outras políticas apresentam alto grau de intersetorialidade. Entre estes extremos, encontram-se as políticas com grau médio de intersetorialidade, cuja formulação é realizada por mais de uma instituição, mas cujo número de programas sem interface com outras políticas é maior que os com interface. Estas variações foram observadas pelo plano de ação e pela ementa dos programas de políticas da SEAP, do MCTI e da SPM, disponíveis nos *sites* destas instituições, nos quais são mencionados os órgãos envolvidos na formulação de cada programa de política.

3.2.1 Política de aquicultura e pesca

A política nacional de aquicultura e pesca tem sido elaborada de forma descentralizada, pelo governo federal e pelos estados, desde o final da década de 1980.⁵ Além disso, sua formulação tem sido compartilhada por dois órgãos desde o final dos anos 1990. Entre 1998 e 2002, ela foi elaborada e gerenciada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) em parceria com o Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA), vinculado ao Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (Mapa). Em 2003, esta política ganhou uma pasta ministerial própria, com a criação da SEAP, atual Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). Desde então, a política tem sido formulada por esta secretaria em parceria com o Ibama (Boszczowski e Borghetti, 2006; Castro *et al.*, 2005).

Além de ser elaborada de forma descentralizada e compartilhada, a atual política de aquicultura e pesca envolve um conjunto de temas e interesses que competem a diferentes ministérios. Isto se deve ao fato de esta política não apenas ser composta por programas com finalidade econômica, voltados para o desenvolvimento do setor, mas também integrar programas de promoção de direitos dos trabalhadores da pesca e aquicultura. Não obstante, o número de programas sociais e, portanto, de ações do MPA com interface com outras políticas é menor que o número de programas voltados para o desenvolvimento do setor, de competência exclusiva do MPA e do Ibama.

Pode-se dizer, assim, que a atual política de aquicultura e pesca apresenta: *i*) um grau médio de descentralização, uma vez que é elaborada, em grande medida,

5. Essa política foi incluída no processo de descentralização administrativa das atribuições do governo federal para os governos municipais e estaduais, implementado ao longo da década de 1980 no país (Arretche, 1999).

no nível nacional, embora os estados também apresentem esta atribuição e possam exercê-la autonomamente; e *ii*) um grau médio de intersetorialidade, na medida em que ela é formulada de forma compartilhada pelo MPA e pelo Ibama, mas apresenta mais programas sem interface com outras políticas que programas com interface.

3.2.2 Política de CT&I

Diferentemente da política de aquicultura e pesca, a política de CT&I tem sido elaborada por um único ministério desde o princípio – entre 1950 e 1985, pelo Ministério do Planejamento e, a partir de 1985, pelo MCTI. Este apresenta atribuição exclusiva de formulação da política de CT&I, embora a implementação esteja a cargo de agências de fomento no âmbito nacional e de unidades de pesquisa no nível local (Schwartzman, *et al.*, 1993; Schwartzman, 2001; Brasil, 2006b). A política de CT&I apresenta, portanto, um baixo grau de descentralização, uma vez que é formulada exclusivamente pelo governo federal.

Além disso, essa política é elaborada, em grande medida, pelo MCTI, embora outros ministérios participem deste processo. Como decorrência, o número de programas deste ministério sem interface com outras políticas é superior ao de programas com interface com outras áreas. Deste modo, pode-se dizer que a política de CT&I no Brasil apresenta um baixo grau de intersetorialidade, uma vez que é elaborada, em grande medida, pelo MCTI, e visto apresentar mais programas sem interface com outras políticas que programas com a participação de outros ministérios.

3.2.3 Políticas para as mulheres

As políticas para as mulheres entraram na agenda do governo federal e passaram a ser formuladas em âmbito nacional de forma coordenada a partir de 2002, com a criação da Secretaria dos Direitos da Mulher (Sedim) na estrutura do Ministério da Justiça (MJ). Até então, ações pontuais eram realizadas notadamente pelos estados, por meio de delegacias especializadas de atendimento à mulher (Deam), e pelo Ministério da Saúde (MS), por meio do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (Pinto, 2003).

Em 2003, as ações voltadas para as mulheres ganharam uma pasta ministerial própria com a criação da SPM, na estrutura da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), pela primeira medida provisória editada pelo governo Lula, em 2003. A SPM tornou-se responsável, entre outras atribuições, por assessorar diretamente o presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres, e desenvolver ações conjuntas com os ministérios e secretarias especiais para a promoção da igualdade de gênero no país.

Desde então, a secretaria tem buscado, conjuntamente com outros ministérios, secretarias municipais e estaduais, formular e implementar ações e programas de promoção da igualdade de gênero no nível nacional e local. Assim, desde o princípio, a elaboração de políticas para mulheres no nível nacional tem sido realizada de forma compartilhada pela SPM, em parceria com outros ministérios, dado o seu caráter transversal, isto é, o alto grau de associação entre a categoria gênero e as demais políticas públicas.

Além de serem elaboradas de forma compartilhada, as políticas para as mulheres nasceram no âmbito dos estados e municípios e, em decorrência, têm sido, historicamente, formuladas por secretarias municipais e estaduais, as quais apresentam autonomia e competência para elaborar e implementar ações próprias neste sentido. Em suma, pode-se dizer que as políticas para as mulheres apresentam: *i)* alto grau de descentralização, uma vez que têm sido formuladas pelo governo federal e por estados e municípios autonomamente, embora a SPM tenha se empenhado em coordenar estas ações; e *ii)* alto grau de intersetorialidade, dado que sua formulação envolve outros ministérios e a maior parte de seus programas apresenta interface com outras políticas.

O quadro 2 apresenta uma síntese em relação à natureza da política de aquicultura e pesca, da política de CT&I e das políticas para mulheres, no que se refere ao grau de descentralização e intersetorialidade, como descrito anteriormente. Em consonância com a literatura que trata das implicações da natureza da política para a efetividade dos arranjos participativos, acredita-se que, quanto menor o grau de descentralização e intersetorialidade, maiores as chances de as recomendações das conferências serem incorporadas nas políticas públicas após os encontros e, assim, maior tende a ser a efetividade destas instâncias. Esta hipótese resulta da proposição de que um número e uma diversidade maior de instituições, com desenhos institucionais e rotinas administrativas distintas, tende a gerar, em maior ou menor medida, problemas e custos maiores de coordenação no processo de formulação das mesmas (Arretche, 1996; Ckagnazaroff e Mota, 2003). Sendo assim, espera-se um efeito positivo da natureza da política sobre a efetividade da 3ª CNCTI e um efeito negativo desta variável sobre a efetividade da 1ª CNPM. Por fim, espera-se um efeito positivo – porém menor que o esperado para a 3ª CNCTI – da natureza da política sobre a efetividade da 2ª CNAP.

QUADRO 2

Impacto esperado da natureza da política sobre a efetividade da 2ª CNAP, 3ª CNCTI e 1ª CNPM

Variável independente	Indicadores	Impacto esperado sobre a efetividade		
		2ª CNAP	3ª CNCTI	1ª CNPM
Natureza da política	Grau de intersectorialidade	+·	+	-
	Grau de descentralização	+·	+	-

Elaboração da autora.

3.3 Organização da sociedade civil: atores, processo de formação, tipo de relação com o Estado e grau de unidade da sociedade civil

A formação de uma sociedade civil autônoma e democrática é um fenômeno recente no Brasil. Ele teve início apenas em meados de 1970, em um contexto de crescimento exponencial de associações civis, reavaliação da ideia de direitos, e defesa da ideia de autonomia organizacional em relação ao Estado e de formas públicas de apresentação de demandas e negociação com o Estado (Avritzer, 2007, p. 406). Na década de 1980, este processo se concretizou, e o país passou a contar com uma sociedade civil politicamente ativa e independente do Estado.

Além de autônoma, a sociedade civil brasileira é heterogênea, formada por uma gama diversa de grupos, compostos por atores sociais com interesses distintos, formas de organização e projetos variados, e diferentes formas de ação coletiva e interação com o Estado (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Estes grupos se diferenciam, entre outras características, por seu processo de formação, pelo tipo de relação com o Estado e pelo grau de unidade entre si.

Para fins deste trabalho, o processo de formação da sociedade civil em cada política analisada foi classificado como: *i*) processo de baixo para cima, quando a sociedade civil foi formada a partir da organização da própria sociedade, independentemente da atuação do Estado; e *ii*) processo de cima para baixo, quando a sociedade civil foi constituída pela ação direta do Estado em determinada área de política. O tipo de relação com o Estado, que diz respeito à maneira pela qual a sociedade civil apresenta suas demandas ao Estado, foi classificado como: *i*) indireto, caso a relação seja a partir de manifestações e luta na esfera pública; ou *ii*) direto, caso a relação seja por meio de representantes políticos.

Por último, o grau de unidade foi aferido por dois indicadores: nível de afinidade dos interesses dos grupos vinculados à política pública e tipo de relação entre eles, se harmoniosa ou conflituosa. O grau de unidade foi considerado: *i*) baixo, quando os grupos apresentam projetos políticos distintos e têm uma relação conflituosa, de constante disputa política; *ii*) médio, quando os grupos apresentam projetos políticos distintos, mas têm uma relação harmoniosa,

de parceria política, ou quando apresentam projetos políticos semelhantes, mas têm uma relação conflituosa, de constante disputa política; e *iii*) alto, quando os grupos apresentam projetos políticos semelhantes e se relacionam harmoniosamente.

3.3.1 Sociedade civil na política de aquicultura e pesca

A formação e a organização da sociedade civil vinculada à aquicultura e à pesca aconteceram em momentos muito distintos da história, uma vez que estas atividades surgiram e se tornaram políticas públicas em contextos sociopolíticos e econômicos diferentes. Não obstante, em ambas as áreas, estes processos foram subsidiados por iniciativa do governo federal para, entre outras finalidades, facilitar o monitoramento e a fiscalização destas atividades no país (Oliveira, Souza e Valle, 2007).

A primeira investida governamental no sentido de organizar a comunidade pesqueira foi realizada pelo Ministério da Marinha na década de 1920. Em busca de nacionalizar a atividade de pesca, este órgão organizou os pescadores de cada região em colônias e criou pontos de fiscalização da pesca, de vigilância da costa e de defesa nacional.

As colônias e cooperativas de pescadores permaneceram como os únicos atores sociais vinculados à política de pesca até a década de 1960, quando o governo federal instituiu a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) para coordenar esta política. Esta instituição adotou uma política de incentivos fiscais e de fortes investimentos para a criação de uma estrutura industrial para o setor pesqueiro. Como decorrência, este setor passou a combinar pesca artesanal e industrial. Da sociedade civil vinculada a este setor, passaram a fazer parte, além das colônias e cooperativas de pescadores, empresários e trabalhadores da indústria pesqueira (Boszcowski e Borghetti, 2006; Castro *et al.*, 2005).

Na década de 1990, a atividade de aquicultura ganhou importância econômica no cenário nacional e, devido às suas semelhanças econômicas com a pesca, foi vinculada ao setor pesqueiro. Como corolário, os grupos econômicos vinculados à aquicultura aliaram-se politicamente à classe empresarial pesqueira e passaram a integrar a sociedade civil vinculada à aquicultura e pesca, ao lado das colônias e cooperativas de pescadores.

Observa-se, portanto, que a organização da sociedade civil vinculada à atividade de pesca e aquicultura se deu por um processo de cima para baixo, conduzido pelo governo federal a partir de 1920. Inicialmente, as iniciativas governamentais favoreceram a organização das colônias e cooperativas de pescadores artesanais, mas, entre 1960 e 2000, houve um claro favorecimento a setores empresariais, vinculados à pesca industrial e, a partir da década de 1990, à aquicultura. Este processo consolidou um tipo de relação direta entre o Estado e estes grupos, por meio de seus representantes políticos.

Além disso, esse processo criou uma sociedade civil polarizada, composta por dois grupos com demandas e projetos políticos distintos e em constante disputa política e econômica, o que faz com que a sociedade civil da área de aquicultura e pesca apresente um grau baixo de unidade entre seus grupos.

3.3.2 Sociedade civil da área de CT&I

O processo de organização da sociedade civil vinculada à política de CT&I teve início na década de 1930, quando o governo Vargas investiu na criação de um sistema nacional de educação de nível superior, baseado em uma dimensão acadêmica da ciência. Nesta época, surgiram as primeiras grandes universidades e, em seu âmbito, as primeiras comunidades científicas do país. A partir de então, a atividade de ciência passou a ser desenvolvida quase exclusivamente pela academia, permanecendo assim até o final da década de 1990 (Schwartzman *et al.*, 1993).

Nos anos 1990, o contexto de globalização e de progressiva abertura comercial possibilitou a aproximação entre a comunidade científica e o mercado. Neste processo, a inovação emergiu como uma atividade de articulação entre estes setores e passou a integrar a área de políticas de ciência e tecnologia (C&T) do governo federal. Como corolário deste processo, o setor empresarial tornou-se um ator importante no âmbito desta política, ao lado das comunidades científicas e do setor público (Schwartzman, 2001). Nos governos Lula, esta política de aproximação entre o setor acadêmico e o empresarial foi continuada, consolidando uma sociedade civil formada por dois grupos claramente identificados: de um lado, as comunidades científicas tradicionais e, de outro, o setor empresarial recentemente incorporado à área.

A organização da sociedade civil vinculada à atividade de CT&I no Brasil, portanto, ocorreu por um processo de cima para baixo, conduzido pelo governo federal, notoriamente a partir da década de 1930. Este investimento levou à formação de uma sociedade civil forte e politicamente ativa em torno de um único setor: o setor acadêmico. Este setor alcançou conquistas importantes por meio de seus representantes políticos, tais como a criação do Ministério da Ciência e Tecnologia em 1985.

Na década de 1990, com a aproximação entre a produção científico-tecnológica acadêmica e a atividade produtiva, as comunidades científicas ganharam um aliado: o setor empresarial, que passou a integrar a sociedade civil vinculada à área de CT&I. Com projetos políticos semelhantes, estes setores têm apresentado uma relação harmoniosa e convergente e, assim, um alto grau de unidade.

3.3.3 Sociedade civil na área de políticas para as mulheres

O processo de organização da sociedade civil vinculada à área de políticas para as mulheres se deu por caminhos totalmente distintos dos observados para a política de aquicultura e pesca e de CT&I. Este processo teve origem a partir da mobilização de mulheres em torno de um movimento social, denominado movimento feminista, o qual, até a redemocratização do país, relacionou-se com o Estado indiretamente, por meio de protestos, reivindicações e lutas na esfera pública (Pinto, 2003).

Embora único, o movimento feminista é recortado por clivagens sociais e referências culturais muito distintas e, desde sua emergência, tem abrigado uma multitude de faces e manifestações diferentes. Não obstante, até o final do século XX, os diversos grupos feministas atuaram em unidade, quando a luta por direitos para as mulheres consistia um elemento aglutinador das diferenças. A conquista destes direitos, contudo, num período de abertura política e redemocratização, serviu para evidenciar as variadas faces e os diversos projetos políticos no seio deste movimento (Sarti, 2004). A sociedade civil vinculada às políticas para mulheres comporta, assim, uma gama diversa de identidades, com projetos políticos diferenciados e, muitas vezes, antagônicos, mas que se relacionam harmoniosamente. Isto é, ela apresenta um grau médio de unidade entre seus grupos.

O quadro 3 apresenta as constatações encontradas em relação à organização da sociedade civil vinculada à política de aquicultura e pesca, à política de CT&I e às políticas para as mulheres. Aliado à literatura que trata dos efeitos da organização da sociedade civil sobre a efetividade dos arranjos participativos, este trabalho espera que, quanto mais independente do Estado e mais unida em torno de um mesmo projeto político é a sociedade civil, maior tende a ser a pressão e o monitoramento sobre as ações do Estado e a efetividade do arranjo participativo.

Tendo isso em vista, espera-se um impacto positivo da organização da sociedade civil sobre a efetividade da 1ª CNPM e negativo desta variável sobre a efetividade da 2ª CNAP. Por fim, espera-se um efeito negativo, porém menor que o esperado para a 2ª CNAP, da natureza da política sobre a efetividade da 3ª CNCTI.

QUADRO 3

Impacto esperado da organização da sociedade civil sobre a efetividade da 2ª CNAP, 3ª CNCTI e 1ª CNPM

Variável independente	Indicadores	Impacto esperado sobre a efetividade		
		2ª CNAP	3ª CNCTI	1ª CNPM
Organização da sociedade civil	Processo de formação	-	-	+
	Relação com o Estado	-	-	+
	Grau de unidade	-	+	+·

Elaboração da autora.

3.4 Desenho institucional das conferências nacionais: dinâmica representativa e participativo-deliberativa

Embora constituam espaços de participação e deliberação que reúnem representantes do governo e da sociedade civil para discutir, deliberar e tomar decisões em relação às políticas públicas, as conferências apresentam objetivos (Souza, 2012) e desenhos institucionais distintos (Faria *et al.*, 2012; Faria, Petinelli e Lins, 2012; Silva, 2009; Petinelli, 2011). Os primeiros são definidos pelo ato normativo que convoca o encontro, ao passo que o formato institucional pode ser definido por este ato ou pela sua comissão organizadora. Algumas comissões formulam um documento, o regimento interno da conferência, para formalizar as regras quanto ao seu funcionamento e organização. Outras comissões, por sua vez, não formalizam estas regras e a conferência é realizada sem a existência de um documento para consulta dos participantes.

Uma vez que a comissão organizadora é distinta por conferência, o desenho institucional assumido pelos encontros também tende a ser diferente, sobretudo, em relação à sua dinâmica representativa e participativo-deliberativa. No que concerne à dinâmica representativa, algumas comissões optam por desenhos que favorecem a participação da sociedade civil, outras distribuem a proporção de representantes paritariamente, e outras ainda favorecem o setor público governamental. Em relação à dinâmica participativo-deliberativa, algumas comissões favorecem espaços de aprendizado, troca de informação e discussão, tais como os seminários, as sessões temáticas e as mesas-redondas, enquanto outras comissões privilegiam espaços de deliberação⁶ e tomada de decisão, tais como os GTs e as plenárias.

Nas subseções seguintes, mostram-se as diferenças de desenho institucional da 2ª CNAP, 3ª CNCT e 1ª CNPM. A descrição se concentra nos dois aspectos considerados neste trabalho como os mais relevantes no formato das conferências: as dinâmicas representativa e participativo-deliberativa. A primeira diz respeito às regras quanto à escolha de delegados por categoria de participantes – atores governamentais e atores sociais – e à proporção de delegados por categoria. A dinâmica participativo-deliberativa se refere, neste trabalho, à forma de organização da conferência, isto é, aos espaços criados pela comissão organizadora para participação e deliberação dos delegados no encontro.

3.4.1 Desenho institucional da 2ª CNAP

A 2ª CNAP foi realizada no período de 14 a 16 de março de 2006, com o objetivo de consolidar a política nacional de desenvolvimento da aquicultura e pesca, construída no primeiro encontro, e avaliar a incorporação das deliberações produzidas neste encontro pela SEAP. O encontro foi organizado por uma comissão nacional composta por

6. As informações contidas nesta subseção foram obtidas a partir de Brasil (2004c) e Aragão (2005a; 2005b).

três representantes da SEAP e três do Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (Conape), sendo um representante da pesca artesanal, um da pesca industrial e um da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (Brasil, 2005). Esta comissão formulou um regimento interno para a 2ª CNAP, o qual definiu a dinâmica representativa e participativo-deliberativa do encontro (Brasil, 2006a).

Em relação à dinâmica representativa, a comissão organizadora optou por privilegiar a participação de representantes de pescadores artesanais e da classe empresarial da pesca industrial e da aquicultura, eleitos nas conferências estaduais e no Distrito Federal. Estes, escolhidos em número proporcional ao de organizações e entidades civis de cada setor por ente da Federação, representaram 69% dos delegados da conferência nacional.

Esses delegados participaram do encontro em GTs e na plenária inicial e final. Na plenária inicial, eles discutiram, propuseram mudanças e aprovaram, por maioria simples, o regimento interno da conferência. Nos GTs, os delegados deliberaram e aprovaram recomendações em relação a cada um dos quatro grandes temas da conferência, quais sejam, desenvolvimento da pesca industrial; desenvolvimento da pesca artesanal; desenvolvimento da aquicultura; e apoio à cadeia produtiva. Na plenária final, os delegados votaram pela aprovação ou rejeição das alterações e das novas propostas sugeridas nos GTs. As propostas aprovadas foram reunidas em um único documento, o caderno de resoluções da 2ª CNAP, encaminhado para a SEAP após o encontro. A comissão organizadora da 2ª CNAP promoveu, portanto, uma conferência com ampla representação de grupos da sociedade civil e favoreceu a participação em espaços de deliberação e tomada de decisão.

3.4.2 Desenho institucional da 3ª CNCTI

A 3ª CNCTI aconteceu entre 16 e 18 de novembro de 2005. Este encontro foi realizado pelo MCTI e organizado por um GT, composto por membros deste ministério, de secretarias estaduais e municipais de CT&I, e por representantes do setor público e acadêmico. Este grupo criou um comitê de programa para definir os grandes temas do encontro e a sua forma de organização. O comitê de programa foi formado por 45 especialistas, sendo quinze do setor acadêmico, quinze do setor empresarial e quinze do setor público governamental – envolvendo os três Poderes – e não governamental.

Esse comitê estabeleceu que a 3ª CNCTI fosse antecedida por cinco seminários preparatórios e cinco conferências regionais. Nestes encontros e no encontro nacional, participaram especialistas renomados, selecionados e convidados pelo comitê de programa. Este comitê favoreceu a participação de representantes do setor público governamental e não governamental, ao destinar 65% do total de indicações a este setor. Outros 20% foram destinados a representantes do setor acadêmico e 15%, ao setor empresarial.

Esses participantes discutiram os temas da conferência em sessões plenárias e paralelas. As sessões plenárias consistiram em palestras proferidas, sobretudo, por ministros e professores da área. As sessões paralelas, por sua vez, constituíram mesas-redondas com duração de uma hora e meia aproximadamente, compostas por um relator, um coordenador e dois ou três debatedores. As propostas sugeridas nestes espaços foram reunidas em um único documento, síntese das conclusões e recomendações da 3ª CNCTI, encaminhado para o MCTI após o encontro. Em síntese, o comitê de programa da 3ª CNCTI optou por uma conferência com ampla participação do setor público e baseada em espaços de discussão e troca de informação.

3.4.3 Desenho institucional da 1ª CNPM

A 1ª CNPM foi realizada entre 15 e 17 de julho de 2004, sob a coordenação da SPM e do CNDM. O encontro teve como objetivo elaborar um plano nacional de políticas para as mulheres e avaliar as políticas desenvolvidas, até aquele momento, pela SPM. Esta conferência – organizada por uma comissão designada pelo CNDM, composta de quatro integrantes do CNDM e de quatro representantes da SPM – foi antecedida por encontros municipais e estaduais (Brasil, 2004a).

Nos encontros locais e no nacional, a comissão organizadora favoreceu a participação de representantes de entidades e associações civis, ONGs e movimentos sociais em defesa das mulheres, com 60% do total de delegados no encontro, contra 40% de atores governamentais (Brasil, 2004a). Estes delegados participaram da plenária inicial e final da conferência, da apresentação de painéis e de GTs. A plenária inicial serviu para discutir, sugerir alterações ou supressões e aprovar o regulamento da conferência, elaborado pela SPM e pelo CNDM. Esta foi seguida por painéis, os quais consistiram em espaços de debate e troca de informação sobre os temas da conferência. Após os painéis, os participantes foram divididos em GTs para deliberar propostas e diretrizes para o PNPM. Na plenária final, cada proposta foi apresentada individualmente para os participantes e aprovada ou rejeitada integralmente pela maioria simples dos delegados presentes.

As recomendações aprovadas na 1ª CNPM foram reunidas em um único documento (Brasil, 2004b), o qual foi encaminhado para a SPM após o encontro. Em suma, a 1ª CNPM envolveu, em maior proporção, representantes de entidades e associações civis, movimentos sociais e ONGs que trabalham ou estão envolvidos direta e indiretamente na promoção dos direitos e de políticas para mulheres. Estes representantes participaram do encontro em espaços de discussão e troca de informação (painéis) e de deliberação e tomada de decisão (GTs e plenária inicial e final).

O quadro 4 apresenta as constatações em relação ao desenho institucional das conferências nacionais de aquicultura e pesca, de CT&I e de políticas para as

mulheres, no que se refere à dinâmica representativa e participativo-deliberativa dos encontros. Assim como a literatura que trata dos efeitos do desenho institucional sobre a efetividade dos arranjos participativos, este trabalho espera que conferências nacionais que favorecem a participação da sociedade civil em espaços de deliberação e tomada de decisão apresentem mais efetividade. A hipótese é que o amplo envolvimento da sociedade civil na proposição de diretrizes para a política pública debatida na conferência produz recomendações mais vinculantes politicamente, uma vez que uma gama maior de atores sociais tenderá a monitorar as ações do governo e pressioná-lo para incorporar suas propostas após o encontro. Sendo assim, espera-se um impacto positivo do desenho institucional da 2ª CNAP e da 1ª CNPM sobre a efetividade destes encontros e um efeito negativo desta variável sobre a efetividade da 3ª CNCTI.

QUADRO 4
Impacto esperado do desenho institucional sobre a efetividade da 2ª CNAP, 3ª CNCTI e 1ª CNPM

Variável independente	Indicadores	Impacto esperado sobre a efetividade		
		2ª CNAP	3ª CNCTI	1ª CNPM
Desenho institucional	Dinâmica representativa	+	-	+
	Dinâmica participativa	+	-	+

Elaboração da autora.

Tendo descrito o contexto político de realização da 2ª CNAP, 3ª CNCTI e 1ª CNPM, o desenho institucional destes encontros, a natureza da política de aquicultura e pesca, de CT&I e para as mulheres e a organização da sociedade civil nestas áreas, resta saber se o impacto esperado destas variáveis, tomadas agregadamente, explica, em alguma medida, as diferenças de efetividade destas conferências, mostradas na seção anterior.

Para tanto, o quadro 5 apresenta uma síntese dos efeitos esperados do contexto político, da natureza da política, da organização da sociedade civil e do desenho institucional sobre a efetividade da 2ª CNAP, 3ª CNCTI e 1ª CNPM, conforme apresentado nos quadros de 1 a 4. Para agregar o impacto de cada variável e compará-lo com a efetividade das conferências, atribui-se peso 0 ao impacto negativo (-), peso 0,5 ao impacto médio (+-), e peso 1 ao efeito positivo (+), de modo que, quanto maior o valor do impacto esperado total, maior tende a ser o efeito das recomendações das conferências e a efetividade destes encontros.

QUADRO 5

Impacto esperado da natureza da política, da organização da sociedade civil e do desenho institucional da conferência sobre a efetividade da 2ª CNAP, 3ª CNCTI e 1ª CNPM

Variáveis independentes	Indicadores	Impacto esperado sobre a efetividade		
		2ª CNAP	3ª CNCTI	1ª CNPM
Contexto político	Vontade política	+	+	+
	Projetos políticos da sociedade civil e política	+	+	+
	Tipo de relação entre a sociedade civil e a sociedade política	+	+	+
Natureza da política	Grau de intersectorialidade	+·	+	-
	Grau de descentralização	+·	+	-
Organização da sociedade civil	Processo de formação	-	-	+
	Relação com o Estado	-	-	+
	Grau de unidade	-	+	+·
Desenho institucional	Dinâmica representativa	+	-	+
	Dinâmica participativa	+	-	+
Total		6	6	7,5

Elaboração da autora.

Como pode ser observado pelo quadro 5, o impacto positivo esperado do contexto político, da natureza da política, da organização da sociedade civil e do desenho institucional sobre a efetividade da 2ª CNAP, 3ª CNCTI e 1ª CNPM foi igual para a 2ª CNAP e 3ª CNCTI e menor para ambos, comparativamente ao impacto positivo esperado destas variáveis sobre a efetividade da 1ª CNPM. Do mesmo modo, como mostrado na seção 2, o efeito das recomendações da 2ª CNAP e da 3ª CNCTI sobre as políticas públicas formuladas pelo governo após estes encontros foi igual e menor que o efeito das diretrizes da 1ª CNPM.

Essas constatações permitem identificar três contribuições principais deste trabalho para futuras análises sobre a efetividade das conferências nacionais.

Em primeiro lugar, é possível afirmar que contexto político, natureza da política pública, organização da sociedade civil e desenho institucional constituem condicionantes relevantes da efetividade das conferências, assim como o são para o desempenho das instituições participativas, em geral.

Disto segue que futuras investigações acerca da efetividade das conferências de políticas públicas devem considerar, pelo menos, estes quatro aspectos em suas análises.

Em segundo lugar, também é possível afirmar que o impacto destes aspectos sobre a efetividade das conferências só pode ser entendido se considerado

agregadamente. Em outras palavras, o desempenho das conferências depende da maneira pela qual contexto político, natureza da política pública, organização da sociedade civil e desenho institucional se combinam, tudo mais constante.

Isso pode ser verificado se analisado, separadamente, o impacto esperado de cada aspecto sobre a efetividade das conferências. Em relação ao contexto político, por exemplo, esperava-se um efeito positivo e em igual medida desta variável sobre o desempenho das três conferências. No entanto, a efetividade encontrada para a 1ª CNPM foi significativamente maior que a constatada para a 2ª CNAP e 3ª CNCTI, o que não poderia ser explicado pelo contexto político. Do mesmo modo, esperava-se um efeito positivo da natureza da política sobre o desempenho da 3ª CNCTI. Mas o que se constatou foi uma efetividade significativamente menor desta conferência, em comparação com a da 1ª CNPM, cujo efeito esperado era negativo, no sentido de dificultar a incorporação das recomendações desta conferência pelo governo.

O mesmo pôde ser observado para os dois últimos aspectos: organização da sociedade civil e desenho institucional. Em relação ao primeiro, esperava-se um efeito negativo desta variável sobre a efetividade da 2ª CNAP e médio sobre o desempenho da 3ª CNCTI. A efetividade encontrada para ambas as conferências foi, porém, igual em magnitude, o que não poderia ser explicado unicamente pelo tipo de organização da sociedade civil em cada área.

No que se refere ao desenho institucional, a 2ª CNAP e a 1ª CNPM definiram regras semelhantes quanto à representação, à participação e à deliberação no encontro, mas significativamente distintas das adotadas para a 3ª CNCTI. Não obstante, a efetividade encontrada para a 1ª CNPM foi expressivamente maior que a encontrada para a 2ª CNAP e a 3ª CNCTI.

Dessa maneira, o que se constata é que, tomados individualmente, contexto político, natureza da política pública, organização da sociedade civil e desenho institucional não explicam as variações no desempenho das conferências nacionais aqui analisadas. No entanto, se consideradas em conjunto, estas diferenças de efetividade encontram respostas.

No caso das políticas para as mulheres, embora elas apresentem alto grau de descentralização e intersetorialidade, o que, por hipótese, dificultaria significativamente a incorporação das recomendações das conferências desta área posteriormente, esta política conta com uma sociedade civil experiente em pressionar e monitorar as ações governamentais e envolvida na gestão das políticas públicas. Além disso, a 1ª CNPM foi realizada em um contexto político favorável à participação e assumiu um desenho que privilegiou a representação, a participação e a deliberação dos atores sociais. Combinados, estes aspectos impactaram positivamente a efetividade desta conferência e criaram as condições para que as recomendações nela aprovadas fossem incorporadas pelo governo, em medida significativa, após o encontro.

A política de aquicultura e pesca e a de CT&I apresentam grau de descentralização e intersectorialidade menor que o das políticas para as mulheres, o que, por hipótese, aumentaria as chances de incorporação das diretrizes sugeridas em suas conferências. Entretanto, estas áreas contam com uma sociedade civil formada pela ação do governo e acostumada a responder às iniciativas tomadas por ele, sem participar diretamente da gestão destas políticas. Além disso, no caso da política de aquicultura e pesca, a sociedade civil é polarizada em dois setores com projetos políticos distintos e antagônicos: o da pesca artesanal e o da pesca industrial e aquicultura, o que reduz ainda mais a capacidade de pressão coordenada destes grupos sobre as ações do MPA. Combinado ao desenho institucional, desfavorável à sociedade civil no caso da 3ª CNCTI, este aspecto impactou negativamente a efetividade destas conferências, não obstante o contexto político e a natureza da política serem favoráveis a uma maior efetividade para ambos os encontros.

Por último, é possível sugerir que a efetividade das conferências tende a variar não apenas para as conferências de políticas públicas distintas, como apontado por estudos anteriores (Petinelli, 2011; Pogrebinschi e Santos, 2011), mas também para conferências que tratam da mesma política, caso sejam realizadas em contextos políticos distintos e assumam desenhos institucionais diferentes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conferências de políticas públicas tornaram-se as principais instâncias de produção de diretrizes e avaliação de políticas públicas no âmbito federal durante os governos Lula. Não obstante, pouco ainda se sabe acerca da efetividade destas instâncias enquanto espaços de influência das decisões tomadas pelo governo após os encontros.

Este capítulo buscou contribuir nesse sentido ao aferir e explicar as diferenças na efetividade da 2ª CNAP (2006), da 3ª CNCTI (2005) e da 1ª CNPM (2004). A hipótese testada foi a de que a efetividade das conferências depende da maneira pela qual contexto político, natureza da política pública, organização da sociedade civil e desenho institucional da conferência se combinam, tudo mais constante.

A efetividade da 2ª CNAP, 3ª CNCTI e 1ª CNPM foi avaliada pelos efeitos das recomendações destas conferências sobre as políticas formuladas e executadas pela SEAP, pelo MCTI e pela SPM, de maneira exclusiva ou compartilhada com outros ministérios ou entes da Federação, após os encontros. Para tanto, o capítulo comparou o conteúdo das recomendações aprovadas nestas conferências com o conteúdo dos programas de política formulados por seus ministérios após os encontros.

Por meio de análise qualitativa e quantitativa, o trabalho chegou às constatações listadas a seguir.

- 1) A SEAP e o MCTI incorporaram, cada qual, 40% das recomendações aprovadas na 2ª CNAP e na 3ª CNCTI, respectivamente, ao passo que a SPM incluiu 72% das recomendações aprovadas na 1ª CNPM ao 1ª PNPM (2004-2007).
- 2) Para as três conferências, a proporção de recomendações incorporadas integralmente pelos respectivos ministérios foi superior à proporção de recomendações incluídas parcialmente.
- 3) A semelhança entre a efetividade encontrada na 2ª CNAP e na 3ª CNCTI, por um lado, e a diferença entre a efetividade destas conferências para a encontrada na 1ª CNPM, por outro, podem ser explicadas pela combinação entre: *i*) contexto político de realização da conferência; *ii*) natureza da política pública debatida; *iii*) organização da sociedade civil vinculada à política pública debatida no encontro; e *iv*) desenho institucional da conferência, tudo mais constante.
- 4) O efeito das recomendações das conferências sobre as políticas públicas é tanto maior quanto: *i*) mais favorável à participação for o contexto político, mais convergente forem os projetos políticos da sociedade civil e política, e mais harmônica for a relação entre estes atores; *ii*) menor for o grau de intersetorialidade e descentralização da política debatida na conferência; *iii*) mais autônoma em relação ao Estado e mais unida em torno de um mesmo projeto político for a sociedade civil envolvida na conferência; e *iv*) mais participativa, deliberativa e representativa for a conferência.

Desse modo, pode-se afirmar que os resultados das conferências não apenas estão sujeitos a constrangimentos técnicos e burocráticos que caracterizam o ciclo de elaboração, planejamento e gestão de políticas públicas do governo federal, mas também se sujeitam a aspectos contextuais, institucionais e políticos, que, combinados, podem tanto facilitar como dificultar o processo de incorporação destes resultados pelo governo.

Entretanto, cabe ressaltar que as constatações deste trabalho não exauram o conjunto de explicações possíveis para as diferenças na efetividade das conferências nacionais. Outro fator a ser considerado, apontado por Avritzer (2012) e Pogrebinski (2012), é a existência de conselhos nacionais bem estruturados em determinadas áreas de política que exerçam papel relevante no encaminhamento e, até mesmo, na incorporação, por meio de resoluções, das recomendações aprovadas nas conferências.

Na análise aqui empregada, essa variável não foi incluída, pois isto implicaria a necessidade de se avaliar o papel real destas instituições na formulação dos planos de ação examinados neste trabalho, o que não foi possível neste capítulo.

Além disso, a incorporação deste fator não alteraria os resultados encontrados, uma vez que os conselhos nacionais das três políticas – Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, Conape e CNDM – têm, como atribuição, propor ações para a política nacional de cada área.

Por fim, cabe apontar duas limitações importantes deste trabalho. Em primeiro lugar, a análise aqui desenvolvida tem alcance limitado e exploratório, e suas constatações consistem em uma primeira tentativa de lançar luz sobre as diferenças na efetividade das conferências nacionais. Outros estudos devem ser desenvolvidos aplicando-se esta metodologia comparativa para testar a aplicabilidade e generalidade dos resultados aqui encontrados.

Segundo, este trabalho não identifica a origem das recomendações incorporadas, isto é, se estas foram sugeridas pelo governo às conferências ou surgiram do debate nos encontros. Pode ser que as recomendações incorporadas pelo governo após as conferências constassem no documento de propostas encaminhado pelo governo para o encontro e foram, somente, referendadas pelos delegados da conferência. Isto significaria que as conferências não consistiriam em espaços efetivos de proposição de diretrizes de políticas, mas instâncias ratificadoras da vontade governamental, tal como as primeiras incursões sobre a efetividade das conferências supunham (Moroni, 2005; Moroni e Ciconello, 2005). Esta análise comparativa se faz necessária para o refinamento das constatações apresentadas neste trabalho e será empregada pela autora nas próximas investigações acerca da efetividade das conferências nacionais.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. **Overcoming the dilemmas of participatory democracy**: the participatory budget policy in Porto Alegre, Brazil. *In*: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 22., 16-18 Mar. 2000, Miami, 2000.

ARAGÃO, C. **Apresentação da 3ª CNTI 2005** – breve histórico, objetivos e metas da 3ª CNCTI 2005. Brasília: CGEE, 2005a. Disponível em: <<http://tinyurl.com/downloads3cncti>>.

_____. **Apresentação da 3ª CNTI 2005**. Brasília: CGEE, 2005b. Disponível em: <<http://tinyurl.com/downloads3cncti>>.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista brasileira de ciências sociais**, 1996.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização de um Estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, jun. 1999.

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

_____. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. *In*: MELO, Carlos Ranulfo. SAEZ, Manuel Alcântara (Org.). **A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século XXI**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista opinião pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

_____. **Participatory institutions in democrátic Brazil**. Baltimore: Jonhs Hopkins University Press, 2009.

_____. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, maio 2012. (Texto para Discussão, n. 1.739). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1739.pdf>.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BAIOCCHI, G. Activism and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. **Politics society**, v. 29, n. 43, 2001.

_____. **Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre**. Palo Alto: Stanford University, 2005.

BOSZCZOWSKI, A. C.; BORGHETTI, J. B. **Fortalecimento institucional da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – SEAP/PR: revisão do marco institucional, da estrutura institucional e organizacional da Seap/PR: projeto FAO TCP/BRA 3001**. 2006. Disponível em: <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ai265p/ai265p00.pdf>>.

BRASIL. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca. Portaria nº 416, de 28 de dezembro de 2005. **Diário oficial da União**, Brasília, p. 5, 29 dez. 2005. Disponível em: <<http://tinyurl.com/portaria416pesca>>.

_____. _____. **Caderno de resoluções**. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE AQUICULTURA E PESCA, 2., 2006a.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Síntese das conclusões e recomendações da 3ª CNCTI**. Brasília: MCTI, 2006b. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/arquivos/3cncti.pdf>>.

_____. _____. **Plano de Ação 2007-2010**. Brasília: MCTI, 2007a. Disponível em: <<http://www.mcti.gov.br/index.php/content/view/66226.html>>.

_____. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca. **Plano de Desenvolvimento Sustentável Mais Pesca e Aquicultura**. 2007b. Disponível em: <<http://goo.gl/aWNHC>>.

_____. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **1º Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM)**. 2004a. Disponível em: <<http://tinyurl.com/1pnpmpdf>>.

_____. _____. Conferência Nacional de Políticas para Mulheres. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES, 1., **Anais...** 2004b. Disponível em: <<http://goo.gl/egnLf>>.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Portaria nº 164, de 20 de abril de 2004. **Diário oficial da União**, Brasília, p. 4, 22 abr. 2004c. Disponível em: <<http://tinyurl.com/portaria164mcti>>.

CASTRO, L. A. B. *et al.* **Situação atual da cadeia produtiva do pescado no litoral do estado de São Paulo**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, ago. 2005. (Série Relatórios Técnicos, n. 21). Disponível em: <ftp://ftp.sp.gov.br/ftppesca/serreltec_21.pdf>.

CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. **Registro de fatos e números**. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, 3., 2005. Brasília: CGEE, 16-18 dez. 2005. Disponível em: <<http://tinyurl.com/cncti3fatosenumeros>>.

CKAGNAZAROFF, I. B.; MOTA, N. R. Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais. **Revista economia e gestão**, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 23-41, dez. 2003.

COHEN, J. Deliberative democracy. *In*: Rosenberg, S. W. ed. **Deliberation, participation and democracy, can the people govern?** Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2007. p. 219-236.

CUNHA, E. S. M. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Conferências de políticas públicas e inclusão participativa**. Rio de Janeiro: Ipea, maio, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.733). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1733.pdf>.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Campinas: UNICAMP; Paz e Terra, 2006.

FARIA, C. F. Do conflito jurídico ao consenso: uma versão da implementação do OP-RS. *In*: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de sociologia política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, jun. 2010.

FARIA, C. F. *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, mar. 2012. (Texto para Discussão, n. 1.727). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1727.pdf>.

FARIA, C. F.; PETINELLI, V.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista brasileira de ciência política**, n. 7, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/z384Z>>.

FUNG, A. Survey article: recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. **The journal of political philosophy**, v. 11, n. 3, p. 338-367, 2003.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy**: institutional innovation in empowered participatory governance. London: Verso, 2003.

MORONI, J. A. O direito à participação no governo Lula. **Saúde em debate**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 71, p. 284-304, set./dez. 2005.

MORONI, J. A.; CICONELLO, A. Participação social no governo Lula. Avançamos? *In*: ABONG – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. **A ABONG nas conferências 2005 criança e adolescente**: assistência social. Brasília: ABONG, 2005.

OLIVEIRA, J. C.; SOUZA, A. C. C.; VALLE, J. B. **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Agricultura Capixaba Estudo Setorial Pesca Marinha**. Vitória, Espírito Santo, 2007.

PETINELLI, V. As conferências públicas nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do governo federal (2003-2010). **Opinião pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 228-250, jun. 2011.

PINTO, C. R. J. **O feminismo no Brasil**: suas múltiplas faces. Uma história do feminismo no Brasil. São Paulo: FPA, 2003.

_____. As conferências nacionais no Brasil: uma experiência de esfera pública de médio alcance? **Revista interseções**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 195-214, 2007.

POGREBINSCHI, T. **Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários**. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2012. (Texto para Discussão, n. 1.741). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1741.pdf>.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados: revista de ciências sociais**, v. 54, n. 3, 2011.

SARTI, C. A. O feminismo brasileiro desde os anos 1970: revisitando uma trajetória. **Estudos feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 2, p. 264, maio-ago. 2004.

SCHWARTZMAN, S. *et al.* **Ciência e tecnologia no Brasil: uma nova política para um mundo global**. Documento-síntese do estudo sobre O Estado Atual e o Papel Futuro da Ciência e Tecnologia no Brasil, realizado pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas por solicitação do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Banco Mundial, como parte do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT II). São Paulo, nov. 1993.

SCHWARTZMAN, S. **Um espaço para a ciência: a formação da comunidade científica no Brasil**. Brasília: MCT, 2001.

SILVA, E. R. A. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios do período de 2003-2006**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1.378). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/silva_enid_participacao_social_conferencias_nacionais_politicas_publicas.pdf>.

SOUZA, C. H. L. **A que vieram as conferências nacionais?** Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2012. (Texto para Discussão, n. 1.718). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1718.pdf>.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. **Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção de políticas públicas**. Campinas: UNICAMP, 2008.

CONFERÊNCIAS NACIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GRUPOS MINORITÁRIOS

Thamy Pogrebinski

1 INTRODUÇÃO

As conferências nacionais de políticas públicas constituem hoje certamente o mais inovador experimento participativo realizado no Brasil, e muito contribuem para, ao lado das já mais conhecidas e estudadas experiências do orçamento participativo e dos conselhos municipais, afirmar a vocação do país para práticas democráticas de empoderamento da cidadania e de formas socialmente compartilhadas de gestão da coisa pública. Tal como as demais inovações democráticas brasileiras, as conferências nacionais colocam em pauta as já conhecidas gramáticas da representação, da participação e da deliberação. Mas não o fazem sem algumas singularidades, as quais definitivamente respondem por seu potencial inovador e democrático.

Em primeiro lugar, as conferências são, como o seu nome indica, nacionais, desafiando, assim, o conhecido argumento de que a participação só é possível em pequena escala, ou seja, no nível local (Pateman, 1970; Dahl, 1971; Mansbridge, 1980; Przeworski, 2010). Não apenas as conferências nacionais transcendem as fronteiras geográficas do espaço local, como também superam os seus limites substantivos. Ao facultar que a participação se exerça em escala nacional, as conferências nacionais favorecem que os interesses nelas representados também o sejam, o que garante que o procedimento conduza ao seu principal escopo: a formulação de diretrizes para políticas públicas nacionais. Entretanto, reconhecendo que é no espaço local que os cidadãos se encontram e que é de lá, portanto, que suas demandas surgem, as conferências nacionais não consistem senão no ponto de culminância de um processo que se inicia nos municípios – com as conferências municipais –, passa pelos estados – com as conferências estaduais –, e ainda, muitas vezes, envolve etapas que transcendem quaisquer divisões geopolíticas – com as conferências livres e virtuais. O caráter aberto e eletivo das conferências municipais permite não apenas que qualquer questão local possa ser levada à etapa nacional, como também que qualquer cidadão possa lá ser o seu representante. As conferências nacionais têm, assim, a potencialidade de fazer de problemas locais soluções nacionais.

Em segundo lugar, as conferências nacionais consistem em experiências participativas que se originam, se desenvolvem e se consumam no seio de instituições representativas – desafiando, assim, o argumento de que participação e representação são conceitos antagônicos que apontam para modelos democráticos incompatíveis ou mesmo concorrentes (Barber, 1984; Santos, 2007; Przeworski, 2010). Convocadas pelo Poder Executivo, por meio de seus ministérios, secretarias ou conselhos nacionais, e organizadas em parceria com a sociedade civil, por meio de comissões, fóruns ou grupos de trabalho, as conferências nacionais se completam ao dirigir suas demandas aos poderes Executivo e Legislativo na forma de diretrizes de natureza administrativa e legislativa. Ao fazer da deliberação pública seu mecanismo de participação, as conferências nacionais convertem-se em instâncias representativas, propiciando que interesses, preferências, ideias e opiniões que escapam aos limites das circunscrições eleitorais sejam vocalizados, além de externados diretamente àqueles que, eleitos pelo voto, podem transformá-los em leis e políticas. Ao serem responsivos às diretrizes das conferências nacionais, os poderes Executivo e Legislativo se fortalecem, exercendo uma representação política mais democrática. As conferências nacionais têm, assim, a vocação de fazer da participação representação.

Em terceiro lugar, as conferências nacionais propiciam a participação direta de grupos sociais e culturais que logram ter seus interesses minoritários representados ao vê-los convertidos em políticas públicas – desafiando, assim, o argumento de que cidadãos só se podem fazer representados nas instituições políticas individualmente, por meio de eleições, ou coletivamente, por meio de *lobbies* e grupos de interesse. Ao permitir que mulheres vocalizem as demandas de mulheres, que índios expressem as preferências de índios ou que negros defendam os interesses de negros, as conferências nacionais propiciam que uma representação mais justa seja obtida por meio de uma presença que muitas vezes parece não caber em partidos políticos ou em cotas nos parlamentos. Ao facultar que mulheres índias deliberem sobre políticas de saúde na condição de mulheres e de índias, ou que negros jovens deliberem sobre políticas de educação na condição de negros e de jovens, as conferências nacionais propiciam que a inclusão não seja objeto de barganha, não tenha valor de moeda, nem tenha o custo da cooptação. Ao permitir que mulheres, índios ou negros afirmem a sua identidade enquanto grupos, por meio do compartilhamento de experiências, perspectivas e valores que transcendem divisões de classe ou cisões ideológicas, as conferências nacionais redefinem o sentido – e a prática – da igualdade política. As conferências nacionais têm, assim, a habilidade de fazer com que a agregação de preferências individuais resulte,

de fato, em escolhas sociais – e, mais que isso, ao destronarem o pluralismo pelo multiculturalismo e transformarem coletividades historicamente excluídas em sujeitos de direito, as conferências nacionais convertem minorias em maiorias, e fazem de interesses particulares políticas universais.

Essas três singularidades não exaurem, certamente, a potência inovadora e democrática das conferências nacionais de políticas públicas. Será sobre elas, contudo, que este capítulo jogará luz, ao examinar a proposição segundo a qual a *participação* de grupos minoritários nas conferências nacionais favorece a sua *representação* nas instituições políticas majoritárias, isto é, nos poderes Executivo e Legislativo. Este estudo buscará, portanto, demonstrar empiricamente que as conferências nacionais vêm contribuindo significativamente para a inclusão de grupos que historicamente não tiveram seus interesses representados no processo político brasileiro – como é o caso de negros, mulheres, índios, idosos, pessoas com deficiência, jovens, crianças e adolescentes, e de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBTs).

Após prover, na seção 2, um panorama das conferências nacionais que tiveram por objeto específico a deliberação de políticas para grupos minoritários desde 1988, destacando seu substancial incremento durante o governo Lula, este capítulo analisa, na seção 3, a representação das minorias nas já mais institucionalizadas conferências nacionais de direitos humanos, que vêm se revelando, ao longo dos anos, um importante canal de vocalização das demandas destes grupos. Em seguida, na seção 4, este texto passa a examinar algumas respostas dadas pelo Poder Executivo a tais demandas, na forma de novas políticas públicas formuladas com o escopo aparente de atendê-las. Ainda que se demonstre na seção 4 que as demandas dos grupos minoritários nas conferências nacionais sejam majoritariamente de natureza administrativa – ou seja, passíveis de serem atendidas pelo Poder Executivo –, são analisadas, na seção 5, as respostas dadas pelo Poder Legislativo em termos de produção legislativa, que trata precisamente do conteúdo das demandas deliberadas pelas minorias nas conferências nacionais de direitos humanos e naquelas especificamente voltadas a elas. Uma vez consideradas estas respostas, pode-se concluir, com base nos argumentos e dados apresentados, que a dinâmica participativa das conferências nacionais fortalece a representação de grupos minoritários no Brasil, confirmando que desenhos democráticos participativos e representativos são não apenas conciliáveis na teoria, como também complementares na prática (Pogrebinschi, 2010a; 2010b; 2012; Pogrebinschi e Santos, 2011).

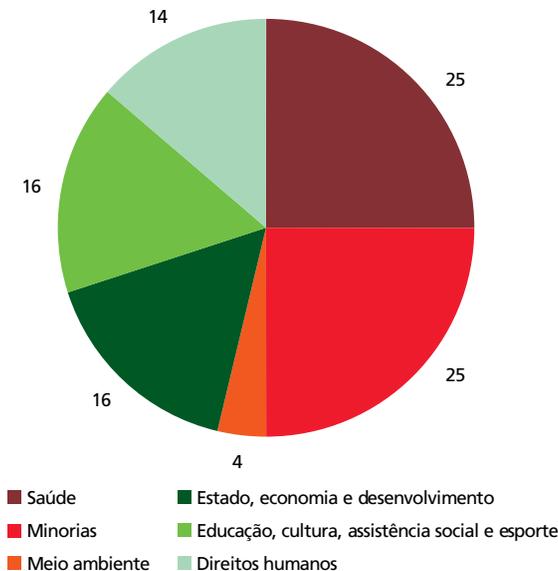
2 CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PARA MINORIAS

Entre 1988 e 2009, foram realizadas no Brasil oitenta conferências nacionais de políticas públicas com caráter deliberativo, normativo e nacional.¹ De acordo com a afinidade temática das áreas de políticas públicas que têm por objeto, estas conferências nacionais podem ser classificadas e distribuídas em seis conjuntos, quais sejam: *i*) saúde; *ii*) meio ambiente; *iii*) Estado, economia e desenvolvimento; *iv*) educação, cultura e assistência social; *v*) direitos humanos; e *vi*) minorias. Conforme o gráfico 1 permite perceber, o conjunto de conferências nacionais que tratam de temas relativos aos grupos minoritários corresponde a um total de 25%, ou seja, um quarto de todas as conferências realizadas no país nos últimos 21 anos.

GRÁFICO 1

Distribuição de conferências nacionais por conjunto temático (1988-2009)

(Em %)

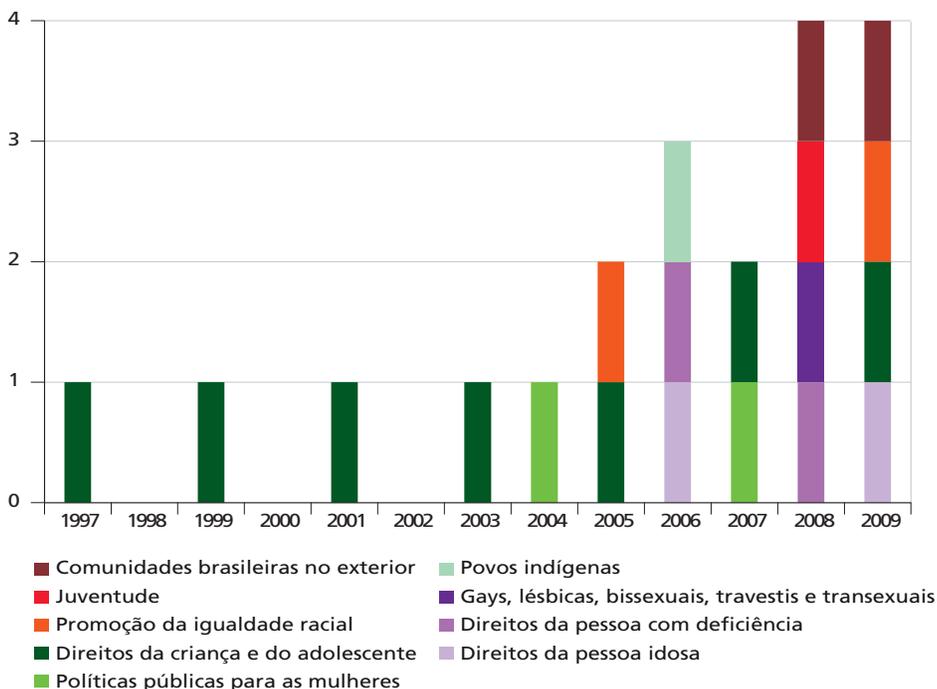


Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração da autora.

1. De acordo com dados da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) – órgão do governo responsável pelo relacionamento e pela articulação com as entidades da sociedade civil e pela criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo, como é o caso das conferências e dos conselhos nacionais –, foram realizadas no Brasil, entre 1988 e 2009, 92 conferências nacionais. Destas, considera-se que somente oitenta satisfazem os três critérios mínimos que permitem avaliar seus resultados e mensurar seus efeitos, quais sejam: *i*) deliberativas, são as conferências que registrem a realização de atividades deliberativas, envolvendo discussão – desdobrada ou não em grupos de trabalho, comissões, eixos temáticos, painéis ou outros formatos que envolvessem debate e priorização de propostas – e decisão – por meio da realização de uma plenária final, na qual seus resultados fossem votados e aprovados pelos participantes –; voltadas para a finalidade de formulação de diretrizes para as políticas públicas; *ii*) normativas, são as conferências que produzem um documento final – seja na forma de um relatório, seja na forma de um conjunto de resoluções em separado – resultante das deliberações ocorridas em suas várias instâncias, posteriormente votado e aprovado em plenárias temáticas ou plenária final que congregasse todos os participantes com direito a voto; e *iii*) nacionais, são as conferências que, partindo do local, atendem ao escopo de gerar insumos voltados à formulação de políticas públicas para o país, sendo precedidas de etapas intermediárias, como as conferências municipais, estaduais ou regionais, ou ainda as conferências livres e virtuais. Ver, a respeito desta classificação, Pogrebinski e Santos (2011). Vale ressaltar que todas as conferências passíveis de serem classificadas como pertencentes ao conjunto temático *minorias* satisfazem estes três critérios e encontram-se contempladas neste capítulo.

As vinte conferências nacionais que compõem o conjunto temático minorias desdobram-se em nove temas ou áreas de políticas, cada um correspondente a um grupo social e cultural historicamente excluído do cenário político brasileiro. Os nove temas de conferência nacional são: direitos da pessoa idosa; direitos da pessoa com deficiência; gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais; povos indígenas; políticas públicas para as mulheres; direitos da criança e do adolescente; juventude; promoção da igualdade racial; e comunidades brasileiras no exterior. Destas nove áreas de políticas para minorias sociais e culturais, oito passaram a ser objeto de conferência nacional apenas a partir de 2003, com o início do governo Lula. A única exceção é dada pelas conferências de direitos da criança e do adolescente – uma das mais institucionalizadas áreas de conferências nacionais, diga-se de passagem –, que tiveram a sua primeira edição em 1997 e desde então são realizadas com frequência bianual.

GRÁFICO 2
Conferências de minorias: evolução



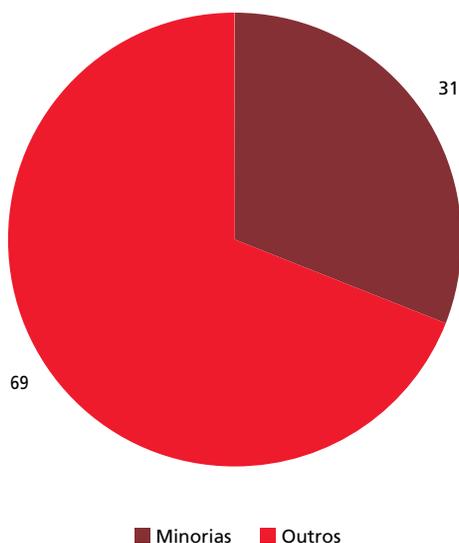
Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração da autora.

O gráfico 2 indica a evolução das conferências nacionais de minorias desde a realização da primeira conferência nacional de direitos da criança e do adolescente, em 1997, revelando, após 2003, uma forte tendência à ampliação das minorias objeto

de conferências nacionais e à pluralização das políticas formuladas com recurso a este mecanismo participativo, assim como o aumento do número (relativo e absoluto) de conferências destinadas a deliberar políticas para grupos sociais e culturais minoritários.

O peso das conferências de minorias no universo total de conferências nacionais realizadas desde 1988 torna-se, portanto, ainda mais significativo quando se constata que, em apenas sete anos, estas lograram corresponder a 25% das ocorrências havidas ao longo de pouco mais de duas décadas. Considerando-se apenas as conferências nacionais realizadas durante os sete primeiros anos do governo Lula – que sozinhas perfazem 68,8% do total de conferências deliberativas e normativas ocorridas entre 1988 e 2009 –, tem-se que as conferências que tratam dos interesses dos grupos sociais e culturais minoritários correspondem a quase um terço, alcançando 31% do total de 55 conferências nacionais ocorridas entre 2003 e 2009, conforme mostra o gráfico 3.

GRÁFICO 3
Conferências de minorias no governo Lula
(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração da autora.

O governo Lula foi responsável pela introdução de 22 novas áreas de políticas públicas objeto de conferências nacionais, o que corresponde a 66,7% do total de 33 contempladas por tal mecanismo participativo até o fim de 2009. Para além da clara multiplicação e diversificação de áreas de políticas estendidas à deliberação pública a partir do primeiro mandato de Lula, fica também patente a centralidade conferida aos grupos minoritários, que passaram a ocupar com destaque os novos

espaços participativos nacionais. Não apenas as conferências de minorias se ampliam em número durante o governo Lula, assumindo um papel proeminente no universo de conferências nacionais realizadas ao longo de seus dois mandatos, como também a própria compreensão de minorias se alarga, passando a envolver um conjunto maior e mais heterogêneo de grupos sociais e culturais, os quais passam a encontrar nas conferências nacionais um espaço próprio para vocalizar suas demandas por políticas específicas destinadas à sua inclusão política, social, cultural e jurídica.

A tabela 1 relaciona as conferências nacionais que compõem o conjunto temático *minorias* com os grupos sociais e culturais cujas políticas constituem prioritariamente seu objeto, indicando, ainda, a quantidade de ocorrências havidas para cada um desde 1988.

TABELA 1
Conferências nacionais de minorias

Grupos	Conferência nacional	Quantidade
Idosos	Direitos da pessoa idosa	2
Pessoas com deficiência	Direitos da pessoa com deficiência	2
LGBT	Gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais	1
Índios	Povos indígenas	1
Mulheres	Políticas públicas para as mulheres	2
Crianças e adolescentes	Direitos da criança e do adolescente	7
Negros e outras minorias raciais, étnicas e religiosas	Promoção da igualdade racial	2
Jovens	Juventude	1
Brasileiros no exterior	Comunidades brasileiras no exterior	2

Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração da autora.

Têm-se, assim, ao menos nove grupos sociais e culturais cujas políticas públicas passaram a ser deliberadas em conferências nacionais que contam com a sua participação direta ao lado de representantes do governo. Diga-se ao menos nove grupos, pois, no caso das conferências nacionais de promoção da igualdade racial, por exemplo, apesar de os negros constituírem o principal grupo contemplado, outros também o são, como os ciganos, os praticantes de religiões de matriz africana, os judeus, os árabes, além dos índios e das mulheres. Ainda no grupo da *população negra*, as conferências nacionais de promoção da igualdade racial (Conapirs) deliberam, por exemplo, políticas específicas para a juventude negra, a mulher negra e os quilombolas.

No mesmo sentido, cabe lembrar que as conferências nacionais de direitos da criança e do adolescente tratam de um grupo cujas políticas podem ser desdobradas

em ações e programas específicos para dois subgrupos: o das crianças e o dos adolescentes – os quais, por sua vez, não coincidem exatamente com os *jovens*, cujas políticas passaram a ser objeto específico de conferências nacionais em 2008 justamente com o escopo de ampliar o grupo beneficiado pelas políticas formuladas no âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que apenas inclui os jovens de até 18 anos.

Ademais, as conferências nacionais de direitos da criança e do adolescente deliberam políticas específicas para *crianças e adolescentes com deficiência e crianças e adolescentes negros*, assim como a 1ª Conferência Nacional da Juventude, de 2008, deliberou políticas específicas para *jovens negros, jovens deficientes, jovens mulheres e jovens LGBT*. O mesmo acontece nas conferências nacionais de políticas públicas para mulheres, nas quais são deliberadas diretrizes para *mulheres negras, mulheres índias, mulheres jovens*, entre outras. Também as conferências nacionais de direitos das pessoas com deficiência deliberam políticas setoriais inclusivas para cegos, surdos, mudos, deficientes físicos e, entre estes últimos, cadeirantes.

Os exemplos citados indicam que: *i)* as políticas de minorias tendem a ser transversais em seu conteúdo; *ii)* as conferências nacionais de minorias constituem espaço de deliberação de políticas específicas para determinados grupos minoritários definidos pelas suas singularidades, mas também de políticas setoriais inclusivas de caráter inerentemente transversal; e *iii)* os grupos sociais e culturais minoritários participam e se fazem representar não apenas nas conferências nacionais destinadas à deliberação de políticas que lhes são específicas, mas também em outras que tratam prioritariamente de políticas destinadas a outras minorias sociais e culturais.

O último argumento citado é, na verdade, extensível também às conferências nacionais pertencentes a outros conjuntos temáticos, isto é, que não se destinam a deliberar políticas para grupos sociais e culturais minoritários. É assim que, por exemplo, na Conferência Nacional de Educação, em 2010, foram deliberadas diretrizes para políticas destinadas ao acesso dos negros e dos índios nas universidades, à extensão do sistema nacional de educação aos quilombolas, entre outras políticas setoriais destinadas a promover a inclusão de grupos minoritários. Outra área de política universal objeto de deliberação em conferências nacionais que sistematicamente aprovam diretrizes que contemplam demandas de minorias é a saúde, que, desde 1992, reforça políticas com objetivo de, por exemplo, promover a revisão dos currículos profissionais adequando-se às características étnico-culturais das populações, especialmente dos povos indígenas. Este último grupo, a propósito, conta com conferências específicas nas áreas de saúde e educação: a Conferência Nacional de Saúde Indígena – que existem desde 1986 – e a Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena – que teve a sua primeira edição em 2009.

As diretrizes aprovadas em conferências nacionais que têm por objeto a deliberação de políticas universais, como as de educação – em suas várias categorias:

educação básica, educação profissional e tecnológica, educação indígena, além da conferência nacional de educação – e saúde – em todas as suas categorias: saúde mental, saúde bucal, saúde do trabalhador, saúde ambiental, saúde indígena, além das conferências nacionais de saúde –, vêm ao longo dos últimos anos contemplando cada vez mais políticas específicas destinadas à inclusão das minorias sociais e culturais – por exemplo, nos dois casos citados, promovendo o acesso de tais minorias ao Sistema Nacional de Educação (SNE) e ao Sistema Único de Saúde (SUS). Isto poderia ser explicado tanto pela progressiva ampliação e pelo fortalecimento das entidades da sociedade civil de defesa dos direitos das minorias, como pela experiência que estas vêm ganhando nas conferências nacionais destinadas a deliberar suas políticas específicas e que lhes permite vocalizar suas demandas em outros espaços participativos que tratem de questões de seu interesse. Ao lado das conferências nacionais de minorias, contudo, o principal espaço participativo que os grupos sociais e culturais minoritários vêm encontrando para expressar suas demandas são as conferências nacionais de direitos humanos, conforme se poderá ver adiante.

Se os grupos minoritários demandam a sua inclusão nas deliberações de políticas setoriais como saúde e educação, qual a natureza das demandas que expressam nas conferências nacionais que se destinam a prover diretrizes para a formulação de políticas específicas para eles? Analisando-se as demandas aprovadas em plenária final, isto é, aquelas que resultam como diretrizes das conferências nacionais e como tais são divulgadas em seus documentos finais, pode-se afirmar que são, substancialmente, de três tipos: *i*) diretrizes de inclusão em políticas setoriais; *ii*) diretrizes de ampliação de políticas específicas; e *iii*) diretrizes de políticas gerais.

Tome-se como exemplo as conferências nacionais de promoção da igualdade racial, que, das conferências de minorias, são as que, em média, aprovam mais diretrizes em suas plenárias finais. A 1ª Conapir, em 2005, aprovou cerca de 1.068 diretrizes. Entre elas, encontram-se como *diretrizes inclusivas*, por exemplo, “criar lei que garanta o ensino de culturas indígenas nas escolas públicas” (1ª Conapir, 2005) ou “criar programas de saúde, conscientização e prevenção de doenças voltados para mulheres negras e comunidades tradicionais vítimas de violência” (2ª Conapir, 2009). Nos dois casos, o objetivo da diretriz parece ser a inclusão dos grupos em políticas setoriais de educação e saúde – em muitos casos, mas nem sempre, já existentes. Já das *diretrizes específicas* seriam, por exemplo, “criar cotas para as populações negras, indígenas e remanescentes quilombolas em todos os concursos públicos” (1ª Conapir, 2005) ou “instituir 20 de novembro, Dia da Consciência Negra, feriado nacional” (1ª Conapir, 2005). O que se encontra em jogo aqui são claramente políticas que visam promover ou ampliar interesses específicos dos grupos em questão. Quanto às *diretrizes gerais*, tem-se exemplos tão variados quanto “promover a preservação do meio ambiente natural

e a descontaminação das nascentes” (2ª Conapir, 2009) ou “tornar obrigatória a disciplina de informática nos ensinos fundamental e médio” (1ª Conapir, 2005). Os dois exemplos ilustram diretrizes para políticas públicas em geral, ou seja, expressam demandas que escapam aos interesses do grupo enquanto grupo – e, portanto, transcendem ao tema objeto da conferência.

As diretrizes das conferências nacionais de minorias também podem ser classificadas, quanto à sua forma, em dois tipos: *i*) diretrizes *administrativas*, que expressam demandas cuja efetivação se insere no campo de competências do Poder Executivo; e *ii*) diretrizes *legislativas*, as quais apontam para competências legislativas e requerem, a fim de que se cumpram, manifestação do Poder Legislativo. Continuando com exemplos das conferências nacionais de igualdade racial, uma diretriz administrativa seria:

produzir material de orientação, nas três instâncias da administração pública, que verse sobre os atos, condutas, atitudes e comportamentos racistas, com vistas a informar a população sobre a aplicação da Lei contra o Racismo e os contatos dos ministérios públicos federal e estaduais, e os órgãos de segurança pública (2ª Conapir, 2009).

Enquanto uma diretriz legislativa versa “propor aos legislativos estaduais e municipais a elaboração de lei instituindo conselhos estaduais e municipais de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, vinculados às secretarias que desenvolvam as referidas políticas”, ou, ainda, “aprovar projeto de lei que cria o Estatuto da Igualdade Racial” (2ª Conapir, 2009). As diretrizes administrativas e legislativas desdobram-se em inclusivas, específicas ou gerais. Adiante, analisar-se-á o potencial de tais diretrizes no sentido de obterem respostas dos poderes Executivo e Legislativo.

3 AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS E AS POLÍTICAS PARA MINORIAS

Antes que as conferências nacionais especificamente voltadas à deliberação de políticas para minorias passassem a ocupar o cenário da democracia brasileira após 2003, grupos sociais, como negros, mulheres, índios, idosos, pessoas com deficiência, jovens, crianças e adolescentes e LGBT faziam-se representar nas conferências nacionais de direitos humanos (CNDHs) – as quais, mesmo após a inauguração das conferências específicas de minorias, permanecem sendo um espaço crucial de vocalização de demandas dos grupos minoritários, conforme ainda se verá neste texto.

Com sua primeira edição realizada em 1996, as conferências nacionais de direitos humanos ocorreram anualmente até 2004, quando então passaram a ter periodicidade bianual. Foi também em 2004 que saíram da alçada da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e passaram a ser organizadas pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), em parceria com o Fórum de Entidades

Nacionais de Direitos Humanos (FENDH). Após um rompimento das entidades de direitos humanos da sociedade civil com o Estado, o que afetou o caráter paritário das representações de ambos nas conferências nacionais e esvaziou a edição de 2006, realizou-se, em 2008, a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos que, com o objetivo de revisar e atualizar o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), reuniu um número recorde de representantes da sociedade civil, entre os quais dezenas de entidades de defesa dos interesses de grupos sociais e culturais minoritários. O quadro 1 indica os grupos minoritários representados nas conferências nacionais de direitos humanos e relaciona os anos de sua ocorrência.

QUADRO 1
Conferências nacionais de direitos humanos

Grupos	Conferência	Anos
Negros, mulheres, índios, idosos, pessoas com deficiência, jovens, crianças e adolescentes, LGBT	Direitos Humanos	1996
		1997
		1998
		1999
		2000
		2001
		2002
		2003
		2004
		2006
2008		

Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração da autora.

Além dos grupos mencionados no quadro 1, as conferências nacionais de direitos humanos tratam, sistematicamente, de vários outros grupos de pessoas que podem ser identificados a partir do compartilhamento de características ou interesses comuns – como os refugiados, os imigrantes, a população carcerária, as vítimas de violência, a população de rua, as profissionais do sexo, entre outros. No entanto, são os grupos mencionados no quadro 1 que interessam a este estudo e que permitem efetivamente a análise do peso das minorias nas conferências nacionais de direitos humanos. Analisando as diretrizes aprovadas nas últimas três edições (2004, 2006 e 2008), pode-se perceber que, em média, 40% tratam de políticas que dizem respeito especificamente a algum daqueles oito grupos minoritários. É o que indica a tabela 2.

TABELA 2
Diretrizes de minorias nas conferências nacionais de direitos humanos

Ano da conferência	Total de diretrizes de minorias	Média das diretrizes de minorias (%)	Total de diretrizes da conferência
2004	89	50,0	178
2006	19	44,2	43
2008	275	36,8	748
Total	383	39,5	969

Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração da autora.

Entre as diretrizes aprovadas, voltadas especificamente para políticas concernentes aos grupos minoritários, encontram-se aquelas de caráter administrativo ou legislativo. A tabela 3 permite perceber que, em média, mais de 60% das diretrizes de minorias aprovadas nas conferências nacionais de direitos humanos possuem caráter administrativo, ou seja, apresentam demandas dirigidas ao Poder Executivo. Observe-se que esta média apenas não é mais alta em virtude dos baixos resultados da conferência de 2006 que, conforme já mencionado, deu-se em condições bastante atípicas, encontrando-se as organizações da sociedade civil apartadas do governo e, portanto, sub-representadas. O número elevado de diretrizes de natureza legislativa em contraposição às de natureza administrativa, invertendo a tendência das demais conferências – não apenas de direitos humanos, conforme será mostrado adiante –, explica-se também pelo fato de que aquela edição da conferência foi organizada pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, com participação ainda limitada da sociedade civil – o que pode certamente ter restringido o escopo e o alcance das deliberações finais. Ademais, o número total de diretrizes aprovadas nesta conferência – bem abaixo da média, conforme a tabela 2 – é, por si só, um importante indicativo da atipicidade desta conferência no quadro geral das conferências nacionais de direitos humanos.

TABELA 3
Diretrizes de minorias nas conferências nacionais de direitos humanos

Ano	Diretrizes administrativas minorias	Diretrizes administrativas minorias (%)	Diretrizes legislativas minorias	Diretrizes legislativas minorias (%)
2004	54	60,7	35	39,3
2006	7	36,8	12	63,2
2008	197	71,6	78	28,4
Total	258	67,4	125	32,6

Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração da autora.

Foi apenas em 2008 que a sociedade civil assumiu novamente as rédeas das conferências nacionais de direitos humanos ao lado do governo, fazendo-se mais presente do que nunca. Com 60% de delegados representando a sociedade civil e 40% representando o poder público, a 11ª CNDH teve preliminarmente aprovado junto de seu Regimento Interno um “documento orientador para a sociedade civil presente nas conferências estaduais e distrital dos direitos humanos”, instâncias nas quais seriam escolhidos os delegados para a etapa nacional. Este documento buscava atender ao Artigo 8º do Regimento Interno da conferência, que, em seu parágrafo primeiro, determinava que “dentre os representantes da sociedade civil, fica reservada a cota mínima de 1/3 (um terço) a delegados(as) que pertençam a grupos e movimentos historicamente vulneráveis e vítimas de violação de direitos humanos”. Explicando que a decisão do estabelecimento de cotas foi tomada com base “no princípio de garantir a participação democrática de todos os segmentos e grupos sociais na 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos” e na constatação proveniente das edições anteriores “sobre a necessidade de ampliar a representatividade dos diversos grupos e segmentos sociais”, o documento provê alguns exemplos, afirmados explicitamente como não exaustivos, de quais seriam os “grupos historicamente discriminados e/ou vulneráveis” que se beneficiariam da cota mínima de um terço do número total de delegados representantes da sociedade civil.

São, na verdade, três os exemplos contidos no referido documento de *grupos historicamente discriminados e/ou vulneráveis*: população negra (movimento negro); população indígena (organizações e movimentos indígenas); e grupos e movimentos com histórico de violação de direitos – sendo estes últimos descritos como

grupos e movimentos que em razão de características pessoais (grupos LGBT, pessoas com deficiência, pessoas idosas), características culturais/religiosas (ciganos/as, comunidades de terreiro) ou em razão de diversos contextos sócio-histórico, territorial e econômico (extrativistas, seringueiros, ribeirinhos, caiçaras, quebradeiras de coco, quilombolas), têm maiores dificuldades de participação e acesso a direitos.

Assegurada, portanto, a sua participação na maior e mais democrática CNDH já realizada, os grupos minoritários que desde 2003 vinham se fortalecendo nas conferências nacionais destinadas à deliberação de políticas voltadas para as suas especificidades, asseguraram também a sua representação: um número expressivo das resoluções e diretrizes para políticas públicas aprovadas pelo plenário da 11ª CNDH trata especificamente das demandas dos *grupos historicamente discriminados e/ou vulneráveis*.

Foram aprovadas na 11ª CNDH 36 diretrizes, 702 resoluções e dez moções, deliberações das quais, pode-se afirmar depois de devida análise, 279 têm caráter legislativo – isto é, demandam, a fim de serem realizadas, intervenção do Poder Legislativo – e 469 têm natureza administrativa – ou seja, requerem, a fim de

serem cumpridas, ação do Poder Executivo. Das 279 diretrizes e resoluções de caráter legislativo, 78, ou 27,9%, tratam especificamente de direitos das minorias sociais e culturais tratadas neste capítulo. Já entre as 469 diretrizes e resoluções de natureza administrativa, 197 – ou o equivalente a 42% – dizem respeito a políticas específicas voltadas para aqueles grupos minoritários. Na média, portanto, 36,8% das deliberações aprovadas pela 11ª CNDH contemplaram especificamente os grupos sociais e culturais que já contam desde 2003 com conferências nacionais voltadas prioritariamente para a representação de seus interesses.

Ainda que as diretrizes de natureza legislativa se deem em número menor que aquelas de caráter administrativo, as minorias aqui analisadas vêm sendo bem-sucedidas o suficiente para garantir que suas demandas específicas por leis sempre ocupem um significativo percentual das deliberações desta natureza aprovadas pelas conferências nacionais de direitos humanos – desde a primeira, em 1996, quando 45,9% das diretrizes legislativas aprovadas versaram sobre minorias, até a décima edição, em 2006, quando isto foi verdadeiro em relação a 48%.²

As tabelas 3 e 4 permitem formular a proposição de que as demandas dos grupos minoritários nas CNDH tendem a ser predominantemente de natureza administrativa: os grupos reivindicam ações e programas específicos da administração pública federal, formulando demandas pontuais que excedem em número aquelas que, por seu caráter mais geral e abstrato, devem ser contempladas pelo Poder Legislativo. Enquanto as diretrizes de caráter legislativo podem ser tão genéricas quanto “criar um Programa Nacional de Enfrentamento a Intolerância Religiosa e discriminação étnico-racial”, as diretrizes de natureza administrativa clamam por políticas pontuais como a “elaboração de campanha maciça, sistemática e permanente, em todas as mídias, contra qualquer forma de preconceito, estimulando o valor e o respeito à diversidade – incluindo a diversidade religiosa e cultural”.

TABELA 4
11ª CNDH: diretrizes de minorias

Natureza das deliberações	Direitos humanos em geral	Minorias	Média minorias (%)
Legislativa	201	78	27,9
Administrativa	272	197	42,0
Total	473	275	36,8

Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração da autora.

2. Há exceções, ou seja, anos em que a média cai consideravelmente. Foi o que acontece, por exemplo, em 1998, quando a 3ª CNDH tinha por objetivo apenas a revisão do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH) – promulgado em 1996 –, e em 1999 e 2003, quando as 4ª e 8ª conferências, respectivamente, tinham por objetivo deliberar sobre políticas de segurança pública. Cabe lembrar que, naqueles momentos, a segurança pública não era uma área de política objeto de conferência nacional, o que só veio a acontecer em 2009, com a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG).

Em outras palavras, os grupos minoritários, como os jovens, por exemplo, parecem supor que, enquanto aguardavam a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 42/2008), a chamada PEC da Juventude – que viria a incluir, em julho de 2010, a palavra *jovem* no capítulo VII da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que trata *dos direitos e garantias fundamentais*, a exemplo do que já ocorria com as crianças, os adolescentes e os idosos – ou do Plano Nacional de Juventude – Projeto de Lei (PL nº 4.530/2004), que prescreve um conjunto de metas sobre os direitos dos jovens a serem cumpridas pelo Estado por meio de ações em diversas áreas, no prazo de dez anos, em parceria com organizações juvenis –, podem mais efetiva e rapidamente ser beneficiados por políticas pontuais do Executivo para a juventude, como o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) e o Programa Universidade para Todos (ProUni), a Praça da Juventude, o Ponto de Cultura, o Segundo Tempo, o Programa Juventude e Meio Ambiente, entre outros exemplos.

4 POSSÍVEIS IMPACTOS NO PODER EXECUTIVO

Discutiu-se na seção 3 um dos motivos passíveis de explicar por que os representantes dos grupos minoritários nas conferências nacionais de direitos humanos tendem a lograr aprovar mais diretrizes de caráter administrativo do que de caráter legislativo. Cabe ressaltar que tal tendência não se limita apenas às CNDHs, podendo ser observada também nas conferências específicas de minorias em geral, conforme revela a tabela 5.

TABELA 5
Conferências de minorias: natureza das deliberações

Conferência	Ano	Diretrizes administrativas	Diretrizes administrativas (%)	Diretrizes legislativas	Diretrizes legislativas (%)	Total de diretrizes
Direitos da pessoa idosa	2006	164	58,6	116	41,4	280
	2009	7	53,8	6	46,2	13
Direitos da pessoa com deficiência	2006	182	60,3	120	39,7	302
	2008	40	81,6	9	18,4	49
LGBT	2008	96	62,7	57	37,3	153
Povos indígenas	2006	96	45,3	116	54,7	212
Políticas públicas para as mulheres	2004	75	56,0	59	44,0	134
	2007	379	74,8	128	25,2	507
Direitos da criança e do adolescente	2003	128	88,9	16	11,1	144
	2005	60	72,3	23	27,7	83
	2007	24	70,6	10	29,4	34
Promoção da igualdade racial	2005	1.020	95,5	48	4,5	1.068
	2009	745	87,6	105	12,4	850
Juventude	2008	81	53,6	70	46,4	151
Total		3.158	77,2	933	22,8	4.091

Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração da autora.

Os dados revelam, para as conferências nacionais específicas de minorias, uma média de diretrizes de natureza administrativa aprovadas ainda superior àquela encontrada nas conferências de direitos humanos: 77,2% das deliberações resultantes das conferências desta natureza ocorridas desde 2003 demandaram algum tipo de resposta do Poder Executivo. É interessante observar que são as áreas que se tornaram objeto de política pública mais recentemente, como juventude, que apresentam um resultado mais equilibrado na distribuição de demandas entre o Executivo (53,6%) e o Legislativo (46,4%) – revelando claramente, uma ainda maior necessidade de afirmação dos jovens como sujeitos de direitos e da institucionalização da juventude como uma política de Estado, requerendo-se, para tanto, a consolidação de um novo marco legal. Apesar, contudo, do equilíbrio aparente, a 1ª Conferência Nacional de Juventude, de 2008, aprovou menos diretrizes (70) do tipo “aprovar a PEC da Juventude” ou “aprovar o Estatuto da Juventude” e mais (81) do tipo “garantir em todos os níveis e modalidades de ensino a merenda escolar para a juventude e os estudantes”, “qualificar a juventude nas áreas ambientais, utilizando recursos como os do FAT, entre outros, para atuar em projetos de educação ambiental”, ou “ampliar e qualificar os programas e projetos de esporte, tais como os programas de esporte e lazer da cidade, bolsa atleta e segundo tempo”. Por sua vez, áreas de políticas mais institucionalizadas, como aquelas para crianças e adolescentes, que contam desde 1997 com conferências nacionais para deliberá-las, parecem figurar entre as que aprovam os mais altos percentuais de diretrizes de caráter administrativo, indicando que seu marco legal encontra-se mais estabelecido. É interessante observar que, das conferências nacionais de direitos da criança e do adolescente ocorridas desde 2003, apenas a última, realizada em 2009, apresenta uma distribuição de demandas aos dois poderes mais equilibrada, aumentando a média de diretrizes de natureza legislativa aprovadas (45%, contra 11,1% em 2003). Cabe verificar se a realização da 1ª Conferência Nacional de Juventude em 2008 – que transformou os jovens, ao lado das crianças e adolescentes, em sujeitos de direitos e objeto de políticas – implicou, em alguma medida, a necessidade de revisão do marco legal anterior.

É importante notar que as possíveis explicações para a tendência à prevalência de diretrizes aprovadas de caráter administrativo sobre aquelas de natureza legislativa não devem permitir a este estudo inferir que esteja em jogo apenas algum tipo de preferência forte, entre os delegados – os participantes com direito a voto – das conferências nacionais, por políticas pontuais e específicas do que por leis gerais e abstratas. Tampouco seria pertinente a inferência de que tais participantes simplesmente consideram mais efetiva e mais rápida uma potencial resposta do Executivo que do Legislativo. Para além do fato de que, naturalmente, alguns consensos em torno de políticas demandem tempo para serem formados no Legislativo – o que se deve não apenas ao rito imposto pelas diversas etapas do processo legislativo e regras que o disciplinam, mas também às eventuais

coalizões necessárias para aprová-las, além de outras variáveis –, é preciso lembrar que muitas das demandas de natureza administrativa requerem justamente a implementação de políticas já estabelecidas em lei.

Especificamente no que toca aos grupos minoritários, a proposição citada anteriormente parece ser tanto mais verdadeira. As conferências de minorias são, não casualmente, muitas vezes referidas como *conferências de direitos* – e, afinal, algumas delas trazem isto no nome: conferência nacional de *direitos* da pessoa idosa, conferência nacional de *direitos* da pessoa com deficiência, conferência nacional de *direitos* da criança e do adolescente. Muitos destes direitos – como os relativos às crianças, aos idosos e às pessoas com deficiência – já são constitucionalmente assegurados. No entanto, trata-se de direitos sociais e culturais que, por sua natureza jurídica, implicam maiores dificuldades de aplicação e concretização. Daí que, muitas vezes, as diretrizes de caráter administrativo dos grupos minoritários demandam a concretização de direitos já assegurados em lei ou a implementação de políticas já existentes. Este parece ser o caso, por exemplo, das seguintes diretrizes de natureza administrativa:

efetivar a implantação da Lei Federal nº 11.525/2007, que torna obrigatório o ensino dos direitos da criança e do adolescente no Ensino Fundamental, incluindo o ensino médio tendo como referência o Estatuto da Criança e do Adolescente e as Convenções Internacionais (7ª Conferência Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, 2009);

fortalecer o Programa de Saúde da Família (PSF), ampliando sua cobertura através da implantação de mais equipes em todos os municípios do País e Conselhos Gestores locais, qualificando continuamente os profissionais e provendo a complementação da multidisciplinaridade das equipes para atendimento integral da saúde da criança e do adolescente e da família (4ª Conferência Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, 2003).

Contando já com leis que garantem seus direitos e preservam seus interesses, os grupos minoritários tenderiam eventualmente a priorizar a aprovação de diretrizes de natureza administrativa, em detrimento daquelas de caráter legislativo. O que não impede, todavia, que demandem que a implementação de determinadas políticas se dê de uma ou outra forma a ser assegurada por lei. Este seria o caso, por exemplo, da seguinte diretriz de natureza legislativa: “garantir por meio de emenda constitucional o percentual vinculado aos Fundos da Infância e da Adolescência (nas três esferas), promovendo a participação dos conselhos na elaboração do orçamento” (6ª Conferência Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, 2007).

Os argumentos e exemplos citados anteriormente permitem formular mais uma proposição: por mais que o objetivo precípuo das conferências nacionais seja prover diretrizes para a formulação de políticas públicas, estas acabam por revelar-se também: *i*) fonte de diretrizes para a *implementação* de políticas já formuladas; e *ii*) instâncias de *monitoramento* de políticas já implementadas. As conferências

nacionais impactam, assim, nas várias fases do ciclo de políticas públicas e, pode-se afirmar, vêm desde 2003 transformando a forma de se fazer – formular, implementar e controlar – políticas públicas no Brasil.

Outro fator a explicar a tendência à prevalência de diretrizes de caráter administrativo sobre as de natureza legislativa diz respeito ao fato de que, no caso dos grupos sociais e culturais neste capítulo analisados, todos contam com o que se pode chamar de uma *representação participativa* nos conselhos nacionais de políticas públicas. Desde 2003, cada uma das minorias ora em análise é objeto de um conselho nacional específico, que conta com a participação em regra paritária – porém, em alguns casos, majoritária – de entidades da sociedade civil que representam os seus interesses: os negros, no Conselho Nacional de Promoção de Igualdade Racial (CNPiR); as mulheres, no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM); os LGBTs, no Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD); as pessoas com deficiência, no Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade); os idosos, no Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI); as crianças e os adolescentes, no Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (Conanda); os jovens, no Conselho de Juventude (Conjuve); e, ainda, os índios, na Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), que se encontra em processo de conversão em conselho nacional, tendo sido criada justamente com a competência de, entre outras, “elaborar anteprojeto de lei para criação do Conselho Nacional de Política Indigenista, que deverá integrar a estrutura do Ministério da Justiça”.

Os conselhos nacionais de políticas públicas têm papel determinante nas conferências nacionais, e estas dificilmente podem ser inteiramente compreendidas sem se levar em conta o papel daqueles. Os conselhos nacionais – vários deles, diga-se de passagem, criados ou reformulados a partir de demandas apresentadas em conferências nacionais – atuam junto às causas e aos efeitos das conferências: por fazerem parte da estrutura dos ministérios e das secretarias que as convocam, os conselhos frequentemente participam de sua organização e seus membros têm papel ativo em sua realização; por terem caráter muitas vezes deliberativo, atuam na formulação, na implementação e no monitoramento das políticas públicas demandadas nas conferências nacionais.

É assim que, por exemplo, o CNDI “tem por finalidade elaborar as diretrizes para a formulação e implementação da política nacional do idoso (...) bem como acompanhar e avaliar a sua execução” (Brasil, 2004); o CNDM “tem por finalidade (...) formular e propor diretrizes de ação governamental voltadas à promoção dos direitos das mulheres e atuar no controle social de políticas públicas de igualdade de gênero” (Brasil, 2008); e o CNPiR “tem por finalidade propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial com ênfase na população negra e outros segmentos étnicos da população brasileira (...) ampliando o processo de controle social sobre as referidas políticas” (Brasil, 2003).

Os conselhos nacionais de políticas públicas são, portanto, instâncias que dão continuidade ao trabalho das conferências nacionais durante os seus interstícios, seja garantindo que as demandas nelas apresentadas convertam-se em políticas – por meio, por exemplo, de moções de apoio a projetos de lei –, seja promovendo a execução destas – por meio, por exemplo, dos atos normativos que lhes são próprios, as resoluções –, seja as monitorando – por meio, por exemplo, de suas reuniões ordinárias e extraordinárias, bem como de seus grupos de trabalho e comissões internas.

É assim que, para ilustrar, o CNDI editou, em 2008, a Resolução nº 13 que previa “obrigar o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, diante do disposto no Artigo 1º desta Resolução, a revogar o dispositivo nº 3 Família Acolhedora da Portaria nº 73, de 10 de maio de 2001, que prevê a modalidade família acolhedora para idosos” (CNDI, 2008). E, por exemplo, em 2005, teve entre as suas deliberações:

conduzir o processo para a criação de uma coordenadoria nacional do direito do idoso, (...) fomentar a criação de conselhos municipais nos 106 municípios com mais de 200 mil habitantes no ano de 2005, (...) elaborar cartilhas, folder, cartaz, divulgando os principais direitos do estatuto do idoso, (...) fazer um monitoramento, uma avaliação da situação das condições de vida dos idosos institucionalizados, inclusive do próprio recurso que o governo federal está investindo nessas instituições, (...) apresentar moção de apoio ao PL 112 de 2004, que altera o Artigo 13 da Lei 10.741/2003, Estatuto do Idoso, para atribuir aos defensores públicos o poder de referendar transações relativas a alimentos, (...) propor alteração do Artigo 40 da Lei 10.741/2003 sobre a reserva de vagas para idosos nos transportes coletivos urbanos, e realizar a 1ª Conferência Nacional do Idoso.

A última determinação citada, ou seja, a realização de conferências nacionais, figura tanto em deliberações como em resoluções dos conselhos nacionais e, em alguns casos, chega a figurar entre as competências e atribuições previstas em seu decreto de criação. Estes são os casos, por exemplo, do CNPIR, em cujo decreto de criação (Decreto nº 4.885/2003) prevê-se “propor a realização e acompanhar o processo organizativo da conferência nacional de promoção da igualdade racial” (Brasil, 2003, Artigo 2º, inciso VI), e da CNPI, que, com seu caráter provisório, foi criada com a função de, entre outras, “acompanhar e colaborar na organização e realização da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista” (decreto de 22 de março de 2006, Artigo 2º, inciso II). As conferências nacionais, em particular seu impacto na formulação, implementação e controle de políticas públicas, não podem, portanto, ser compreendidas de forma dissociada dos conselhos nacionais.

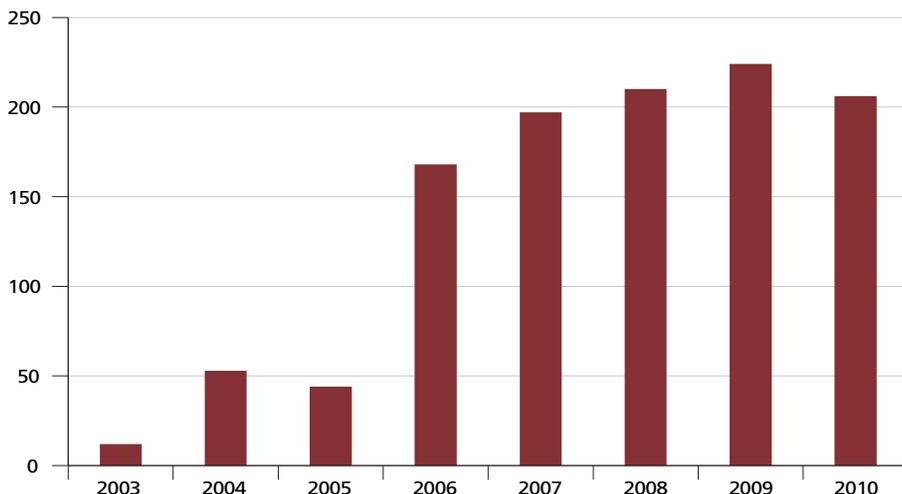
Se o papel dos conselhos nacionais explica em parte a tendência à prevalência de diretrizes de caráter administrativo – entre aquelas aprovadas nas conferências nacionais de direitos humanos (pelos grupos minoritários ou não), mas também em outras conferências, particularmente de minorias –, este é apenas um sintoma do qual a própria natureza das conferências nacionais é a verdadeira causa.

As conferências nacionais são, afinal, instâncias participativas e deliberativas destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas para o país. Tendo como ponto de partida o Poder Executivo, que as convoca por meio de decretos presidenciais e atos normativos de seus ministérios e secretarias, as conferências nacionais o têm também como seu natural ponto de chegada. Se é o Executivo o poder do Estado responsável por formular e implementar políticas públicas, e se ele convoca e organiza as conferências nacionais justamente com esta finalidade, parece ser natural que as diretrizes aprovadas tendam a demandar mais a ação do Executivo a fim de serem cumpridas.³

E o Executivo vem buscando atender estas demandas seja, conforme brevemente ilustrado anteriormente, por meio da ação dos ministérios, das secretarias e, especialmente, dos conselhos que trabalham em articulação direta com as conferências nacionais, seja mediante a formulação de políticas públicas, seja mediante decretos presidenciais. Se se analisar apenas os decretos presidenciais – excluindo os demais atos normativos da administração pública federal, como portarias, regulamentos, instruções normativas etc. –, pode se observar um crescimento exponencial de políticas para minorias e direitos humanos a partir de 2003, quando começam a ser realizadas as conferências nacionais voltadas especificamente aos grupos analisados neste capítulo. É o que mostra o gráfico 4.

GRÁFICO 4

Decreto presidenciais sobre minorias e direitos humanos (2003-2010)



Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração da autora.

3. Como disse o presidente Lula em entrevista ao portal Terra: "Todas as políticas minhas são decididas (...). Já foram 72 conferências nacionais, conferências que começam lá no município, vão para o Estado e vêm pra cá. De algumas conferências participaram 300 mil pessoas até chegar na conferência nacional. E aí nós decidimos as políticas públicas" (Lula..., 2010).

Considerando-se apenas os decretos presidenciais emitidos a partir de 2003, nota-se um aumento muito significativo a partir de 2006, que é justamente o ano no qual as conferências nacionais específicas de minorias passam a ocorrer a uma média de três ao ano (a.a.), conforme visto anteriormente neste capítulo, quando da análise do gráfico 2. O gráfico 4 – que mostra a distribuição temporal dos decretos presidenciais que tratam dos mesmos temas das diretrizes aprovadas nas conferências de minorias e direitos humanos no período entre 2003 e 2010 –, deixa claro, quando analisado em paralelo ao gráfico 2 – que mostra a evolução das conferências nacionais de minorias –, que a produção de políticas pelo Poder Executivo tem crescido de forma proporcional ao incremento das conferências nacionais que tem por foco os grupos minoritários tratados neste capítulo.⁴

Em 2003, quando tiveram lugar apenas a Conferência Nacional de Direitos Humanos e a Conferência Nacional de Crianças e Adolescentes, somente doze decretos presidenciais relativos a questões de minorias e direitos humanos foram promulgados. Em 2005, quando se realizou a 1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, após já ter ocorrido em 2004 a 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, o número de decretos sobre minorias e direitos humanos promulgados foi de 44. Já no ano seguinte, em 2006, após estas duas novas conferências ocorridas nos dois anos anteriores, realizaram-se três novas conferências específicas de minorias – povos indígenas, pessoas com deficiência e pessoas idosas –, e então o número de decretos subiu para 168. A partir daí a média anual de três conferências específicas de minorias, intercaladas pela bianualidade das conferências de direitos humanos, foi acompanhada por um crescimento gradativo dos decretos presidenciais sobre estes temas, até que se alcançou, em 2009, um total de 224.⁵

Certamente, o fato de um decreto presidencial tratar do mesmo conteúdo das diretrizes das conferências nacionais não é suficiente, por si só, para que se conclua que, ao formular tal política, o presidente busque efetiva e deliberadamente responder às demandas vocalizadas pelas minorias nas conferências nacionais. Mas tal fato é, certamente, suficiente para fundamentar o argumento de que as diretrizes das conferências nacionais funcionam como uma base informacional que tem o potencial de influenciar a formulação de políticas pelo Executivo, bem como a produção legal do Legislativo (Pogrebinschi e Santos, 2011). Isto parece

4. Os dados do gráfico 4 foram gerados a partir do cruzamento do conteúdo de diretrizes aprovadas nas conferências nacionais e decretos promulgados pelo Poder Executivo federal entre janeiro de 2003 e setembro de 2010. Quanto às diretrizes, foram consideradas aquelas de natureza administrativa aprovadas nas conferências de minorias, além das diretrizes sobre minorias aprovadas nas conferências nacionais de direitos humanos que também possuem caráter administrativo. Com base no conteúdo deste conjunto de diretrizes, identificaram-se quais decretos presidenciais promulgados no período que tratam das mesmas demandas, e com o mesmo sentido aprovado nas mencionadas conferências nacionais. Naturalmente, um mesmo decreto presidencial pode corresponder a mais de uma diretriz, porém, no gráfico 4, cada decreto foi contado apenas uma vez.

5. Para 2010, identificaram-se 206 decretos, porém os dados não abrangem os três últimos meses do referido ano.

ainda tanto mais verdadeiro quando se observa não apenas a coincidência substantiva entre o conteúdo das diretrizes das conferências e as políticas adotadas pelo governo no período, mas também a coincidência temporal entre a ocorrência das conferências nacionais e o aumento do volume de políticas que têm por objeto os mesmos temas deliberados naquelas instâncias participativas.

Os números anteriormente citados permitem concluir que os grupos fizeram-se progressivamente representados nas decisões do Poder Executivo ao longo do governo Lula (2003-2010), provando serem os beneficiários finais de políticas que promovem os seus interesses e garantem os seus direitos. No entanto, a inclusão das demandas dos grupos minoritários no processo político-decisório brasileiro deve ser apreciada não apenas quantitativamente, mas também qualitativamente. Por mais expressivo que seja o número de decretos presidenciais que promulgaram nos últimos anos políticas públicas convergentes com as demandas expressas pelas minorias nas conferências nacionais, sabe-se que alguns deles são por si sós demasiadamente abrangentes para contemplar dezenas destas demandas.

O mais conhecido exemplo de política nacional que, por meio de um único decreto presidencial, busca atender simultaneamente a uma grande gama de demandas vocalizadas pelos grupos minoritários nas conferências nacionais é certamente o PNDH 3. O PNDH 3, promulgado com o Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, não se limitou a uma atualização dos anteriores, PNDH 1 e PNDH 2, mas os revisou substancialmente, fazendo com que as suas 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas refletissem as demandas de cerca de 55 conferências nacionais realizadas durante o governo Lula, em especial a 11ª CNDH e todas as vinte conferências específicas de minorias realizadas desde 2003.

Quanto aos negros, dois decretos conhecidos que afetam positivamente diversos outros grupos sociais e culturais minoritários, contemplando muitas demandas vocalizadas em conferências nacionais – especialmente no segundo caso –, são o Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003, que instituiu a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) e o Decreto nº 6.872, de 4 de junho de 2009, que aprovou o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir) e instituiu o Comitê de Articulação e Monitoramento (CAM) do Planapir.

No caso específico das mulheres, são de notar o I Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM), promulgado pelo Decreto nº 5.390, de 8 de março de 2005, e o II PNPM, promulgado com o Decreto nº 6.387, de 5 de março de 2008. O I PNPM afirma, em sua apresentação, ser resultado da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que, ao ser realizada em julho de 2004, estabeleceu-se como “um marco na afirmação dos direitos da mulher e mobilizou, por todo o Brasil, cerca de 120 mil mulheres que participaram, diretamente, dos debates e apresentaram as propostas para a elaboração do Plano Nacional de Polí-

ticas para as Mulheres”. No mesmo sentido, o II PNPM afirma em sua apresentação ser “resultado da mobilização de quase 200 mil brasileiras que participaram, em todo o país, das conferências municipais e estaduais, e elegeram 2.700 delegadas à 2ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (2ª CNPM), realizada em agosto de 2007”.

Estes são apenas alguns exemplos notáveis, que não se pretendem de modo algum exaustivos, do potencial de conversão das diretrizes de natureza administrativa das conferências nacionais de minorias e das conferências nacionais de direitos humanos em políticas públicas formuladas e implementadas pelo Poder Executivo federal. Por mais que o escopo principal das conferências seja o provimento de insumos para a formulação de políticas nacionais, os planos e programas nacionais que contemplam as demandas expressas pelos grupos sociais e culturais minoritários são complementados por diversos outros decretos que os regulamentam, assim como são tornados tanto mais amplos como mais específicos por uma vasta gama de atos normativos – como resoluções, portarias, instruções normativas, circulares, pareceres e outros atos da administração pública federal – que privilegiam políticas setoriais e ações pontuais que buscam tornar concretas as deliberações das conferências nacionais.

A mensuração exata do quanto precisamente as conferências nacionais determinam a agenda de políticas públicas no Brasil certamente requer análise mais aprofundada e rigorosa. No entanto, os argumentos e dados apresentados nas últimas páginas indicam que estas práticas participativas encontram repercussão no Poder Executivo, que cada vez mais se mostra inclusivo e responsivo às demandas dos grupos minoritários – e, tão importante quanto isso, redesenha-se institucionalmente, em particular no que tange ao seu modo de formular, implementar e monitorar políticas públicas. O Poder Executivo se mostra, neste sentido, mais *inclusivo*, ao criar progressivamente mais espaços de participação para os grupos minoritários – o que pode ser medido pelo número crescente de conferências nacionais voltadas especificamente à deliberação de políticas para minorias instauradas a partir de 2003. Além disso, o Poder Executivo se mostra mais *responsivo*, ao progressivamente representar os interesses dos grupos minoritários – o que pode ser medido pelo número crescente de políticas formuladas em decretos presidenciais convergentes com as demandas deliberadas por tais grupos nas conferências nacionais. Vê-se, assim, que à medida que os grupos minoritários têm seus canais de participação alargados, aumenta também a sua representação. Ao incluir os grupos minoritários no processo político-decisório, o Executivo se torna um poder mais responsivo – e certamente também mais democrático.

5 POSSÍVEIS RESPOSTAS DO PODER LEGISLATIVO

A discussão das páginas anteriores deste texto sustentou a proposição de que as deliberações finais das conferências nacionais de minorias e de direitos humanos tendem a aprovar expressivamente mais diretrizes de natureza administrativa do que de natureza legislativa – ou, em outras palavras, expressam quantitativamente mais demandas por políticas a serem formuladas e implementadas pelo Poder Executivo, por meio de ações e programas executados pelas mais variadas instâncias da administração pública federal. No entanto – e a despeito dos argumentos apresentados nas últimas páginas a fim de explicar por que os resultados maiores de diretrizes administrativas são esperados e em alguma medida previsíveis –, o volume de diretrizes de natureza legislativa aprovadas é, ainda assim, muito significativo.

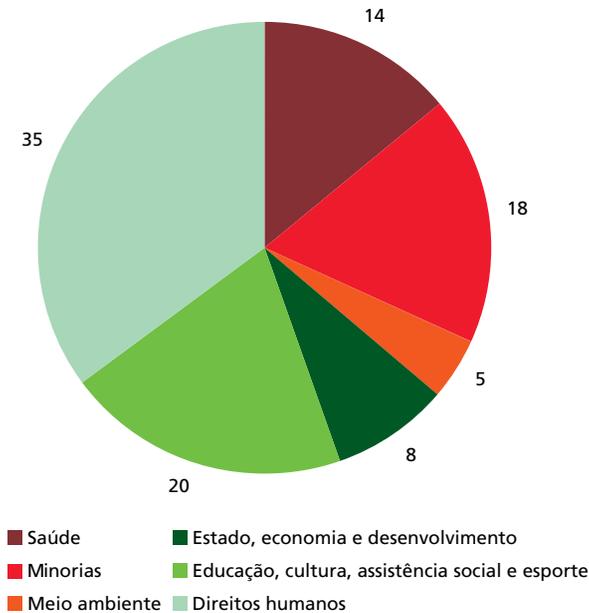
Conforme visto anteriormente na tabela 5, as diretrizes de natureza legislativa aprovadas pelas conferências nacionais específicas de minorias perfazem uma média de 22,8%, totalizando cerca de 933 demandas dirigidas ao Poder Legislativo como resultado das deliberações conjuntas entre sociedade civil e governo realizadas nas quinze conferências nacionais respectivas ocorridas desde 2003. A tabela 3, por sua vez, mostrou que, consideradas as últimas três edições das conferências nacionais de direitos humanos (2004, 2006 e 2008), das diretrizes aprovadas concernentes às minorias, um percentual de 32,6% tinha natureza legislativa, isto é, expressavam cerca de 125 demandas cuja satisfação insere-se no campo de competências do Poder Legislativo.

Entre as diretrizes que versam sobre minorias, aprovadas nas conferências nacionais específicas e nas de direitos humanos, cerca de um quarto possui natureza legislativa. Assim, por mais que as minorias, por várias razões, tendam a demandar mais do Executivo, e as conferências nacionais destinem-se precipuamente a prover diretrizes para as políticas públicas a serem formuladas e implementadas por ele, é bastante significativo o percentual de demandas dirigidas pelos grupos minoritários ao Poder Legislativo. Estas demandas indicam, antes de tudo, que, por mais ávidos que estejam os grupos por ações e programas do Executivo, encontra-se ainda em aberto a necessidade de sua inclusão formal, da garantia legal de muitos de seus direitos, além da conversão de políticas de governo em políticas de Estado. Resta, agora, verificar como se dão as respostas do Parlamento às demandas que lhe são dirigidas pelos grupos sociais minoritários.

Em pesquisa anterior, que realizava um diagnóstico geral das oitenta conferências nacionais de políticas públicas de natureza deliberativa ocorridas no Brasil entre 1988 e 2009, a fim de mensurar seu impacto no Poder Legislativo, Pogrebinschi (2010a), constatou-se que as conferências que tratavam de temas relativos às minorias sociais e culturais destacavam-se seja pelo seu crescente número de ocorrências, seja pela elevada quantidade de diretrizes de caráter legislativo deliberadas, seja, enfim, pelo significativo efeito presumível destas

últimas na atividade legiferante do Congresso Nacional. Naquele momento, tais constatações originaram-se da comparação entre os resultados obtidos, no Legislativo, pelo conjunto temático de conferências de minorias com os demais. Mesmo sem considerar que uma parte significativa dos resultados legislativos encontrados para as conferências nacionais de direitos humanos versavam também sobre minorias, apenas o conjunto de conferências específicas voltadas para os grupos minoritários já apresentava números surpreendentes, conforme pode ser conferido nos gráficos 5 e 6.⁶

GRÁFICO 5
Projetos de lei por conjuntos temáticos – filtro qualitativo
 (Em %)



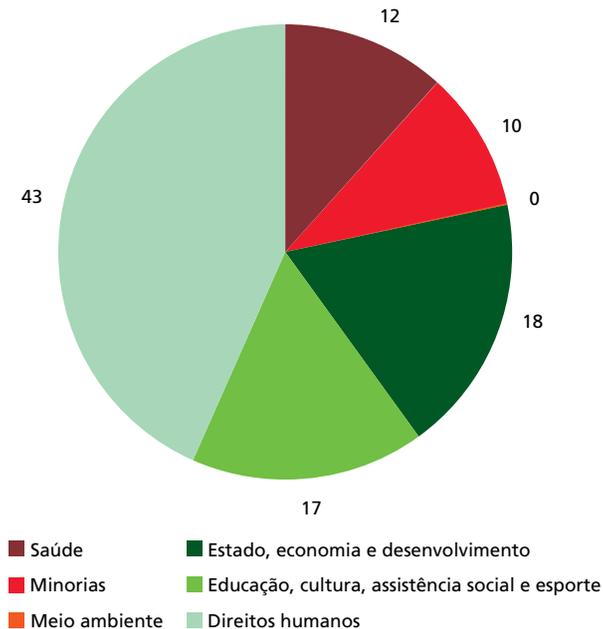
Fonte: Pogrebinschi e Santos (2011).

6. Os dados sobre o Poder Legislativo – quantidade de projetos de lei (PLs), propostas de emenda à Constituição (PECs), leis ordinárias, leis complementares e emendas constitucionais – utilizados nesta parte do capítulo foram gerados a partir de um banco de dados sobre diretrizes das conferências nacionais consideravelmente menor do que o utilizado nas partes anteriores deste texto. O Isegoria, banco de dados utilizado nesta parte deste capítulo, foi montado em momento anterior – ver Pogrebinschi e Santos (2011) – e compreendia apenas 349 diretrizes legislativas para todas as vinte conferências de minorias e 518 para todas as onze conferências nacionais de direitos humanos. Os dados sobre diretrizes das conferências nacionais mencionados nas partes anteriores deste trabalho constam de atualização e ampliação do banco anterior – infelizmente ainda carentes de oportunidade de serem incorporados ao sistema Isegoria, que foi construído pela autora deste capítulo com apoio da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e encontra-se acessível na internet desde maio de 2010 (www.mj.gov.br/isegoria). O novo banco de dados, que seguiu nova metodologia para a classificação das diretrizes das conferências nacionais do que aquela usada no Isegoria, ultrapassa, conforme já restou demonstrado antes, 4.091 diretrizes, das quais 933 têm natureza legislativa – sendo que, na contagem utilizada para este capítulo, são consideradas apenas as conferências nacionais realizadas desde 2003 e foram excluídas do conjunto temático *minorias* as conferências nacionais de comunidades brasileiras no exterior, contabilizando-se, assim, quinze conferências das quais foram classificadas as diretrizes aludidas nas páginas precedentes.

O gráfico 5 mostra que, de todas as oitenta conferências nacionais analisadas naquele momento, as vinte conferências nacionais que tratavam especificamente de minorias eram sozinhas responsáveis por 17,8% do universo de projetos de lei e propostas de emenda à constituição em trâmite no Congresso Nacional no fim de 2009 cujo objeto contemplava diretrizes aprovadas nas conferências nacionais. Somando-se a isto os resultados encontrados para as diretrizes das conferências de direitos humanos (35,2% do total), tem-se que mais da metade dos projetos de leis classificados como convergentes com as diretrizes legislativas das oitenta conferências nacionais tratavam, potencialmente, de suprir demandas dos grupos minoritários.

No que tange não apenas à atividade legislativa, mas à produção efetiva do Congresso Nacional, o gráfico 6 mostra que os grupos minoritários são igualmente bem-sucedidos em terem os projetos que tratam de seus interesses convertidos em leis e emendas constitucionais: 18,3% de todas as leis (ordinárias e complementares) e emendas constitucionais identificadas como convergentes com as diretrizes legislativas das oitenta conferências nacionais analisadas contemplavam em alguma medida as demandas expressas pelas minorias nos espaços participativos. Agregando-se as leis e emendas convergentes com as diretrizes das conferências de direitos humanos (43,3%), atinge-se a proporção de 61,6%.

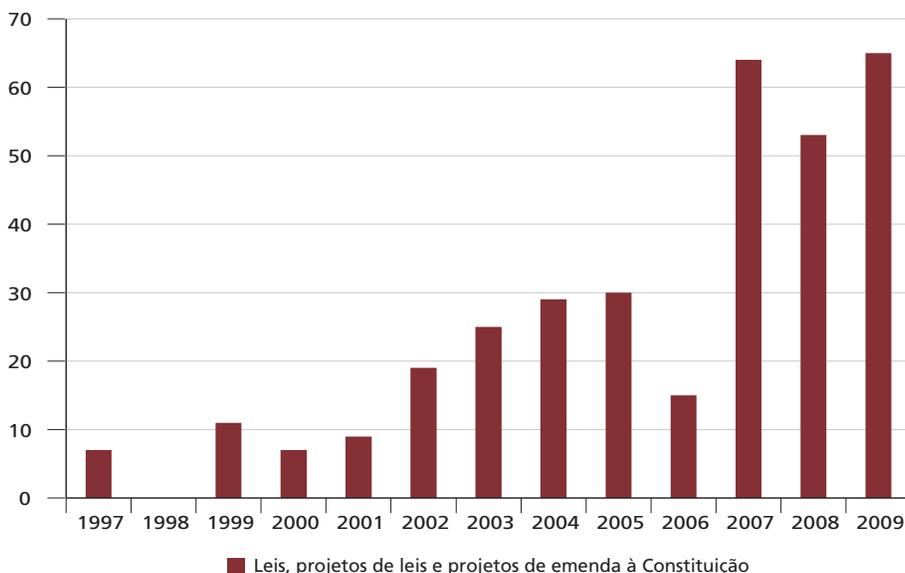
GRÁFICO 6
Leis e emendas por conjuntos temáticos – filtro qualitativo
(Em %)



Diferentemente dos projetos de lei e das propostas de emendas à Constituição que foram classificados naquele momento de acordo com seu *status* ativo no Congresso Nacional em 2009, as leis e emendas constitucionais contempladas na base de dados abrangem o mesmo intervalo de tempo das conferências nacionais consideradas: de 1988 a 2009. Dado que as conferências nacionais de minorias só começam a ocorrer a partir de 2003, resta em aberto a questão de saber se elas foram mesmo capazes de gerar tantas respostas do Legislativo em tão pouco tempo; assim como o poder de absorção das demandas de minorias pelas conferências de direitos humanos, que se encontravam expostas a um intervalo maior de tempo, posto que ocorrem desde 1997.

GRÁFICO 7

Leis, projetos de leis e propostas de emendas à Constituição sobre minorias e direitos humanos – filtro qualitativo (1997-2009)



Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração da autora.

Os gráficos 7 e 8 permitem uma primeira aproximação a essas questões. O gráfico 7 apresenta uma distribuição temporal dos projetos de leis e propostas de emendas à Constituição convergentes com as diretrizes das conferências nacionais de minorias e de direitos humanos. O período analisado vai de 1997 – quando se realizou a 1ª Conferência Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente – a 2009. Ao que se pode ver, com exceção de uma pequena retração em 2006, o número de projetos sobe gradativa e consideravelmente a partir de 2003, quando foi realizada a primeira das oito novas conferências nacionais específicas

de minorias colocadas em prática pelo governo Lula. Em 2007, ano posterior à realização da 1ª Conferência Nacional de Direitos da Pessoa Idosa, da 1ª CNPI e da 1ª Conferência Nacional de Pessoas com Deficiência, nota-se que o número de projetos apresentados que tratam de minorias cresceu cerca de seis vezes em relação a 1997. O ano de 2006 contou também com a realização da 10ª CNDH, o que, certamente, contribui para este elevado resultado.

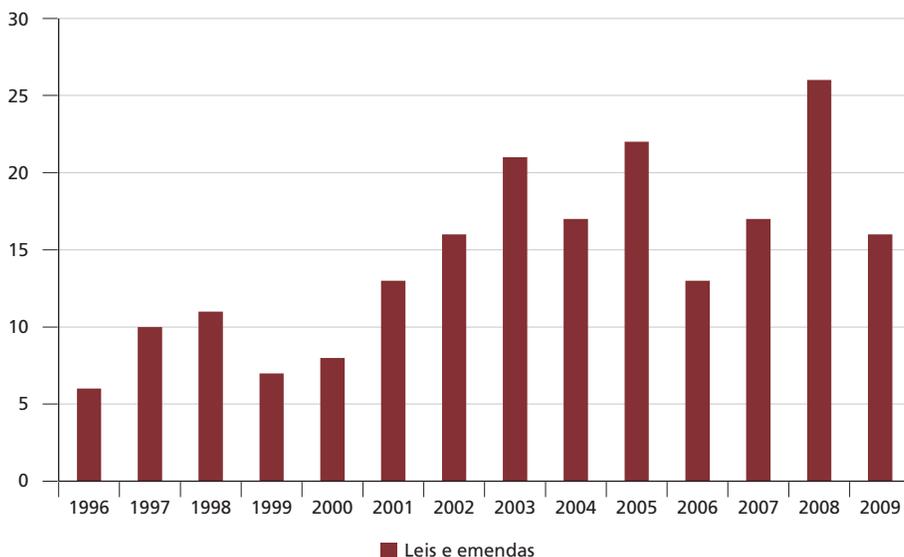
O ano de 2008 apresenta um pequeno decréscimo em relação a 2007, e é interessante notar que ele sucede um ano no qual, além da 6ª Conferência Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, que já vinha acontecendo bianualmente desde 1997, realizou-se apenas uma nova conferência específica de minorias, a 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres. Isto indica que, por menor que seja, a uma retração no número de conferências nacionais de minorias realizadas em um ano vincula-se uma retração no número de projetos de leis que tratam de minorias no ano seguinte. A relação entre o número de conferências e o número de projetos de leis por si só já é indicativa que as conferências nacionais: *i*) impulsionam a atividade legislativa do Congresso Nacional; e *ii*) pautam a sua agenda, impelindo-o a deliberar sobre determinados temas em determinados momentos.

O ano de 2009 parece também confirmar essas duas hipóteses: ao apresentar um novo aumento em relação a 2008,⁷ parece indicar que isto se deve à realização de quatro novas conferências no ano anterior, quais sejam: a 2ª Conferência Nacional de Direitos das Pessoas com Deficiência, a 1ª Conferência Nacional de Juventude, a 1ª Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais e a 1ª Conferência Nacional de Comunidades Brasileiras no Exterior. Foi também em 2008 que ocorreu a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos que, conforme visto anteriormente neste capítulo, logrou aprovar um número recordista de diretrizes relativas às minorias. Como as conferências nacionais levam alguns meses para divulgar seus resultados finais na forma de relatórios acessíveis ao público, é razoável esperar-se que suas diretrizes apenas comecem a gerar efeitos meses após a sua realização, de modo que o intervalo de um a dois anos posteriores a cada qual parece bastante pertinente para se fazer esta análise. O ano de 2008 foi recordista em conferências para minorias e inaugurou três novos temas, além de suceder dois anos nos quais quatro novos temas haviam se tornado objeto de conferência nacional. Isto pode explicar a alta taxa de sucesso em 2009, e permite a formulação de mais uma hipótese: as conferências nacionais *iii*) logram inserir na agenda do Congresso Nacional *novos* temas para apreciação.

7. Decerto, o ano de 2009 padece de alguma atipicidade no contexto desta análise. Como o levantamento de dados foi realizado neste ano, e a cada sessão legislativa os projetos devem ser reapresentados a fim de não se tornarem inativos, é de se esperar que seja o ano com maior número de resultados. Por seu turno, enquanto os anos anteriores do intervalo de tempo analisado foram considerados em seus doze meses, 2009 foi analisado apenas até o seu terceiro trimestre, ficando de fora dos dados todos os projetos porventura apresentados nos quatro últimos meses do ano.

O gráfico 8 repete a mesma sistemática, desta vez distribuindo temporalmente as leis e as emendas constitucionais aprovadas pelo Congresso Nacional entre 1997 e 2009 que se revelam convergentes com as diretrizes das conferências nacionais de minorias e de direitos humanos. Diferentemente do gráfico 6, que apresentava apenas resultados classificados após emprego de análise qualitativa que buscava filtrar apenas os projetos que contemplavam precisamente e no mesmo sentido a demanda contida na diretriz da conferência nacional, o gráfico 8 apresenta resultados derivados de uma metodologia menos rígida, na qual levantaram-se todas as leis e emendas constitucionais que possuem pertinência temática com as diretrizes das conferências nacionais. Como as leis promulgadas, muitas vezes, resultam de diversos projetos pensados ao longo dos anos e reelaborados por meio de emendas e aditivos pelos trabalhos das comissões e pela necessidade de se atingir consensos que permitam a sua aprovação em plenário e nas duas casas legislativas, a pertinência temática parece ser um critério que dê conta – além disso tudo – da generalidade e da abstração que caracterizam a legislação.

GRÁFICO 8
Leis e emendas à Constituição sobre minorias e direitos humanos – pertinência temática (1997-2009)



Fonte: dados da pesquisa.
 Elaboração da autora.

Diferentemente do gráfico 7, o gráfico 8 revela uma homogeneidade maior na distribuição temporal de leis e emendas, embora, mais uma vez, note-se um crescimento gradativo a partir de 2001, atingindo seus maiores picos em 2003, 2005 e 2008, com pequenas retrações em 2004, 2006 e 2007 – nenhuma delas, contudo,

reduzindo-se ao patamar existente antes de 2001. Uma análise mais acurada do real potencial de impacto das conferências nacionais na produção legislativa dependeria de informações precisas sobre o tempo médio de tramitação dos projetos de lei e propostas de emenda à Constituição no Congresso Nacional no período tratado. Uma análise qualitativa também permitiria ver se as leis e emendas aprovadas resultam de projetos apresentados antes ou depois das conferências nacionais em questão. Isto permitiria verificar a incidência das hipóteses *ii* e *iii*, apresentadas anteriormente, isto é, saber em que medida, no que toca à legislação aprovada pelo Congresso, as conferências nacionais são bem-sucedidas em pautar a sua agenda, impelindo-o a deliberar sobre determinados temas em determinados momentos, e inserir novos temas que não se encontravam em apreciação.

A despeito dos limites das ferramentas disponíveis para analisá-lo, o gráfico 8 apresenta 2008 como o ano com o índice maior de resultados. Como já estimou-se que, em função da divulgação de seus relatórios finais, as conferências nacionais exerçam seus efeitos nos anos posteriores à sua realização e, somado a isto, parece factível pressupor que o trâmite médio de um projeto até sua conversão em lei não seja menor do que um ano, soa razoável supor que uma conferência nacional realizada em 2006 possa levar à aprovação de uma lei ou emenda à Constituição – para os quais os procedimentos e *quoruns* necessários são ainda mais rígidos –, cujo projeto foi baseado em suas diretrizes, em 2008. Por sua vez, restam as situações nas quais os projetos de leis são anteriores às conferências e estas precipitam a sua aprovação, acelerando o tempo médio de tramitação. Estes casos não são nada desprezíveis, tendo em vista que as diretrizes de natureza legislativa, como restou demonstrado com alguns exemplos ao longo deste capítulo, em larga medida demandam justamente a aprovação de projetos de leis que já se encontram em trâmite no Congresso Nacional.

Sabendo-se que é a partir de 2004 que os novos temas relativos às minorias são introduzidos como objeto de conferência nacional, somando-se às conferências de direitos humanos e de direitos da criança e do adolescente que vinham sendo realizadas desde 1996 em caráter anual e bianual, respectivamente. Em 2004, passam a integrar o universo temático das conferências nacionais as políticas públicas para mulheres, seguidas, em 2005, das políticas de promoção da igualdade racial, em 2006, das políticas para idosos, pessoas deficientes e povos indígenas e, em 2008, das políticas para gays, lésbicas bissexuais, transexuais e travestis, e também para a juventude. Se, por um lado, sabe-se que uma das principais reivindicações legislativas desta última, a 1ª Conferência Nacional de Juventude, só veio a se materializar em 2010, com a aprovação da chamada PEC da Juventude, por outro, sabe-se também que a conversão em lei de diversos projetos de lei apoiados na forma de diretrizes legislativas pela 1ª Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Transexuais e Travestis – por exemplo, “aprovar imediatamente

o Projeto de Lei 122/06 que criminaliza a homofobia, o PL 1.151/96 que garante o direito de parceria civil entre pessoas do mesmo sexo, o PLC 72/2007 que autoriza a mudança de nome para as pessoas transexuais e apoio ao PL denominado “Estatuto da Família” – ainda não se concretizou. Se tempo ainda não houve para tanto, certamente houve para que as novas conferências nacionais específicas de minorias, somadas às de direitos humanos e direitos das crianças e dos adolescentes, tenham contribuído para o aumento crescente na quantidade de leis e emendas sobre minorias a partir de 2001 – sobretudo, se se considerar o potencial das conferências nacionais de acelerar o tempo médio de trâmite e precipitar a aprovação de projetos convertendo-os em diplomas legais promulgados.

6 PARTICIPAÇÃO COMO REPRESENTAÇÃO

Com a sua primeira edição datada de 1941, as conferências nacionais de políticas públicas não constituem experiência totalmente nova na história política brasileira, muito embora tenham adquirido contornos participativos e deliberativos mais nítidos paulatinamente após 1988, e tornado-se significativamente amplas, abrangentes e inclusivas apenas a partir de 2003, com o início do governo Lula (Pogrebinschi 2010a). A partir de então, pode-se dizer que, apesar de não serem novas, as conferências nacionais são certamente inovadoras, no sentido de possibilitarem participação em escala nacional e deliberação de políticas públicas pelos próprios interessados juntamente ao governo.

As conferências nacionais tornaram-se mais *amplas* a partir de 2003 por abrangerem um número cada vez maior de pessoas envolvidas nas diversas etapas que constituem este experimento participativo com um verdadeiro processo, seja atuando como delegados na etapa nacional ou participando nas etapas estaduais, municipais ou regionais que a precedem, seja paralelamente, nas chamadas conferências livres, ou virtualmente, nas chamadas conferências virtuais.

Tornaram-se mais *abrangentes* por possibilitarem a deliberação pública de um número cada vez maior de áreas de políticas, deixando de ser uma prática restrita à área de saúde, de onde se originou tal processo participativo ainda na década de 1940, e às áreas de direitos humanos e assistência social, que se institucionalizaram progressivamente a partir da metade da década de 1990, para cobrir uma vasta pluralidade de novas áreas de políticas públicas que passam a ser debatidas por meio de dezenas de temas, separados pelas peculiaridades de todos e unidos pela transversalidade de alguns.

Tornam-se, por fim, as conferências nacionais mais *inclusivas*, como consequência do aumento de sua amplitude e abrangência, por possibilitarem a participação de um conjunto cada vez mais diverso e heterogêneo de grupos sociais e culturais – articulados em diferentes graus e formas na sociedade civil,

e distribuídos entre organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, entidades empresariais e outras entidades, profissionais ou não –, os quais antes não possuíam fórum específico para a vocalização de suas demandas.

Como visto neste capítulo, com a multiplicação e a diversificação de áreas de políticas submetidas à deliberação pública nas conferências nacionais a partir do primeiro mandato de Lula, passaram os grupos minoritários a ter centralidade, revelando-se beneficiários privilegiados dos novos espaços participativos nacionais. Viu-se que não apenas as conferências voltadas especificamente à deliberação de políticas para minorias ampliam-se em número durante o governo Lula, destacando-se no universo de conferências nacionais realizadas ao longo de seus dois mandatos, como também se alarga a própria compreensão da natureza das diversas minorias e da especificidade de suas demandas.

Antes formulados difusa e fragmentadamente em meio a demandas por direitos humanos, os interesses e as necessidades específicos de negros, mulheres, índios, idosos, jovens, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, e lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e travestis encontram, a partir do início do governo Lula, fórum próprio para a sua expressão. As conferências nacionais de minorias, paralelamente às conferências nacionais de direitos humanos, passaram a envolver um conjunto ainda maior e mais heterogêneo de grupos sociais e culturais, os quais passaram a contar com um espaço próprio para vocalizar suas demandas por políticas específicas que logrem a sua inclusão.

Ao se tornarem mais amplas, abrangentes e inclusivas, as conferências nacionais afirmam-se como experimentos democráticos, nos quais parece ser possível não apenas fomentar a participação dos grupos minoritários como também tornar seus interesses mais efetivamente representados nas instituições políticas formais, como os poderes Executivo e Legislativo.

Os dados analisados mostram, ainda, que as conferências nacionais impulsionam a atividade legislativa do Congresso Nacional e pautam a sua agenda, estimulando-o a deliberar sobre determinados temas. Sobretudo, temas novos parecem ser inseridos na agenda do Congresso, possivelmente também por estímulo das conferências nacionais: em 2007, o número de projetos de lei e emendas constitucionais que tratavam de interesses de minorias e direitos humanos era cerca de seis vezes maior em relação a 1997. O crescimento da participação política das minorias por meio das conferências nacionais multiplica, portanto, as chances de seus interesses serem representados no Poder Legislativo, sobretudo, se se levar em consideração o potencial deste novo experimento democrático de acelerar o tempo médio de trâmite e precipitar a aprovação de projetos convertendo-os em novas leis para o país.

A despeito da efetividade de seus resultados, a ocorrência repetida das conferências nacionais já é por si indicativa do seu processo de institucionalização. Na medida em que conferências como a de políticas para as mulheres propõem em sua terceira edição (2011) realizar a “avaliação e aprimoramento das ações e políticas que integram o II Plano Nacional de Políticas para Mulheres e definição de prioridades” (Decreto de Convocação da II CNPM, de 15/3/2011), parece evidente que o ciclo de políticas públicas no Brasil vem sendo alterado por este experimento participativo. As conferências nacionais: *i)* têm influência na definição da agenda, ao incluírem novas áreas de políticas – como é o caso das políticas para minorias, antes desprovidas de planos nacionais e políticas específicas; *ii)* impactam na formulação das políticas, ao proverem centenas de diretrizes passíveis de orientar o governo na elaboração de normas e planos nacionais, além de programas e ações mais pontuais dos diversos ministérios, secretarias e conselhos; e *iii)* facultam o monitoramento das políticas existentes, inclusive daquelas elaboradas supostamente com respaldo do próprio mecanismo conferencial. Ao propiciar o redesenho do processo político-decisório no Brasil, de modo a tornar a participação social e a deliberação conjunta entre governo e sociedade civil uma de suas etapas constitutivas, as conferências nacionais consistem em robusto exemplo do experimentalismo democrático brasileiro (Pogrebinschi, 2010a; 2010b; 2012).

Afirmando-se como experimentação democrática, as conferências nacionais propiciam a dialética entre participação e representação. Como se viu neste capítulo, com as conferências nacionais, os grupos minoritários têm aumentadas não apenas a sua chance de participar – pela pluralização de espaços participativos –, mas também de se fazer representar – pelos potenciais efeitos das deliberações nas instituições políticas formais, como o Executivo e o Legislativo. As conferências nacionais passam a operar como propulsoras da representação de minorias sociais e culturais cujos interesses – além de anteriormente dispersos e fragmentados – não haviam ainda encontrado outros canais de expressão – e nem mesmo nos mais antigos e tradicionais deles, as eleições e os partidos políticos.

Mesmo que grupos minoritários não logrem eleger seus candidatos, podem se valer das conferências para ter seus interesses representados nos poderes Executivo e Legislativo. A força legitimadora de uma política pública ou de projeto de lei que encontre respaldo nas conferências nacionais pode operar, assim, como uma espécie de *representação retrospectiva*, para usar o conceito de Mansbridge (2003), ou seja, os representantes podem ter fortes incentivos – eventualmente, aliás, transcendendo a própria base programática de seu partido ou as prioridades de suas bases eleitorais tradicionais – para encampar demandas apresentadas nas conferências nacionais e assim conquistar possíveis novos grupos de eleitores, ou retomar seus laços com outros antigos. As conferências nacionais facultariam, assim, a representação de minorias sociais que jamais ou raramente lograram converter-se em maiorias políticas.

As conferências nacionais facultam que interesses políticos minoritários sejam representados nas instituições políticas majoritárias mesmo quando não se encontrem encampados nas plataformas partidárias. As diretrizes de políticas públicas resultantes das conferências nacionais propulsionam o processo de formulação de políticas públicas no Executivo e a atividade legislativa no Legislativo, oferecendo aos representantes eleitos um amplo leque de demandas formatadas diretamente, de acordo com as preferências da sociedade civil, em um ambiente não eleitoral e, portanto, livre de influências partidárias, do apelo midiático e de qualquer outra eventual interferência na formação da opinião e da vontade dos cidadãos e de seus grupos.

As conferências nacionais de políticas públicas operam, portanto, como uma forma de mediação política que corre paralela às eleições e aos partidos, mas que, como eles, convergem na realização da democracia por meio das instituições representativas. A participação da sociedade civil e as deliberações por ela realizadas em conjunto com o governo nas conferências nacionais resultam em instituições mais representativas – pelo grau de abrangência e inclusividade dos interesses que passam a apreciar com maior ênfase – e em uma representação política fortalecida pelos novos incentivos recebidos pelos representantes para formular políticas públicas ou iniciar o processo legislativo em determinadas direções. Tem-se, assim, pela participação, mais um meio para a democracia expressar-se como representação.

REFERÊNCIAS

BARBER, B. **Strong democracy**: participatory politics for a new age. Berkeley: University of California Press, 1984.

BRASIL. Decreto nº 4.885, de 20 de novembro de 2003. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPiR), e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5109.htm>.

_____. Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5109.htm>.

_____. Decreto nº 6.412, de 25 de março 2008. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2008.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6412.htm>.

CNDI – Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. **Resolução nº 13, de 11 de abril de 2008**. Regulamenta o Artigo 35 do Estatuto do Idoso. Brasília: SEDH, 2008.

DAHL, R. **Polyarchy**: participation and opposition. New Haven: Yale University Press, 1971.

LULA: “nove ou dez” famílias dominam a comunicação no Brasil. **Terra**, 23 set. 2010.

MANSBRIDGE, J. **Beyond adversary democracy**. Chicago: University of Chicago Press, 1980.

_____. Rethinking representation. **American political science review**, v. 97, n. 4, 2003.

PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

POGREBINSCHI, T. **Entre representação e participação**: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Brasília: Ministério da Justiça, 2010a. (Série Pensando o Direito).

_____. Democracia pragmática: pressupostos de uma teoria empiricamente orientada. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010b.

_____. Participatory policymaking and political experimentalism in Brazil. *In*: KRON, S.; COSTA, S.; BRAIG, M. (Eds.). **Democracia y reconfiguraciones contemporáneas del derecho en America Latina**. Frankfurt; Madrid: Vervuert, 2012.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados** – Revista de ciências sociais, Rio de Janeiro v. 54, n. 3, 2011.

PRZEWORSKI, A. **Democracy and the limits of self-government**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

SANTOS, W. G. **O paradoxo de Rousseau**: uma interpretação democrática da vontade geral. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

CONFERÊNCIAS NACIONAIS COMO INTERFACES SOCIOESTATAIS: SEUS USOS E PAPÉIS NA PERSPECTIVA DE GESTORES FEDERAIS

Clóvis Henrique Leite de Souza
Roberto Rocha Coelho Pires

1 INTRODUÇÃO

A multiplicação de experiências de participação social no Brasil foi acompanhada por um movimento na literatura especializada que se voltou para compreendê-las privilegiando a perspectiva da sociedade civil. Em grande parte, os trabalhos sobre instituições participativas enfatizaram a ótica dos movimentos sociais, das organizações civis e de outros atores não governamentais que passaram a atuar em fóruns e instâncias formalizados de interação com o Estado. Inicialmente, os trabalhos ressaltavam os benefícios da conquista de espaços de participação. Em seguida, observavam com ceticismo as dificuldades de concretização de ideais democráticos e, posteriormente, delineavam distintas estratégias de avaliação. Como consequência deste itinerário, até o momento, pouco se considerou a perspectiva dos gestores públicos e outros agentes burocráticos envolvidos na implementação de políticas que incorporam a interação com a sociedade em suas práticas.

O objetivo deste capítulo é fazer uma análise exploratória das percepções dos gerentes de programas federais sobre os mecanismos de participação social, bem como das suas justificativas para a utilização destes instrumentos. Em particular, busca-se compreender os usos, papéis e sentidos atribuídos por estes atores às conferências nacionais. Pergunta-se como atores burocráticos percebem a incidência de processos participativos (conferências) sobre a gestão de programas e ações sob sua responsabilidade, e em que medida as visões e os sentidos atribuídos por tais agentes convergem com os objetivos formalmente estabelecidos para os processos conferenciais.

Para abordar tais questões, recorreu-se a estudos a respeito dos objetivos declarados nos atos normativos destes mecanismos de participação (Souza, 2012) e a respeito das múltiplas formas de relação entre Estado e sociedade em âmbito nacional (Pires e Vaz, 2012). Utilizaram-se dados oriundos de registros administrativos de avaliação dos programas federais que compuseram o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, os quais foram contrastados com informações obtidas em registros de conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010.

De início, poder-se-ia esperar coincidência entre os papéis almejados no momento de concepção das conferências e os papéis desempenhados por estes mecanismos de participação social na gestão de programas, uma vez que em ambos os casos incluem-se, entre os declarantes, atores do próprio governo federal. Há sim muita concordância, mas os dados revelam distintos usos a depender das áreas de políticas públicas analisadas. Também chama atenção a baixa frequência de utilização de conferências, quando comparadas com outros mecanismos de participação utilizados pelos programas federais. Mesmo que tenha havido ampliação temática e intensa mobilização, os responsáveis pelos programas federais têm relatado baixo uso da conferência como forma de interação com a sociedade. Isto pode sinalizar dificuldades de incidência na gestão pública, seja pela natureza e forma de funcionamento das conferências, seja pelos múltiplos entendimentos sobre seu papel.

A pesquisa aqui apresentada teve mais a intenção de conhecer a multiplicidade desses entendimentos para, em estudos futuros, investigar a percepção dos gestores federais a respeito dos desafios da gestão pública participativa. Torna-se relevante a visão dos sujeitos presentes na estrutura do Estado para compreender suas concepções sobre as formas de relação com a sociedade. Esta perspectiva, até então pouco explorada, faz-se necessária quando entra em pauta a discussão da efetividade das instituições participativas (Pires, 2011). Compreender como os gestores públicos justificam as formas de relação com a sociedade é elemento de análise importante para investigar os usos e os papéis que assumem tais mecanismos.

Este capítulo aborda as conferências como interfaces socioestatais e busca conhecer a diversidade de visões a seu respeito. Inicia-se com uma breve apresentação da lente analítica utilizada no trabalho – o conceito de interfaces socioestatais –, apontando-se seus potenciais ganhos para a reflexão sobre as formas de atuação e os sentidos atribuídos por sujeitos estatais aos processos participativos. Em seguida, descrevem-se as fontes de dados utilizadas e a estratégia metodológica que orientou a análise. A partir daí, apresentam-se as conferências nacionais como interfaces e os usos e papéis atribuídos a elas pelos gerentes de programas federais em desenvolvimento no período de 2009 e 2010. Por fim, apresentam-se questionamentos sobre as consequências do baixo uso das conferências e da multiplicidade de visões sobre seus papéis para a incidência na gestão pública.

2 PARA ALÉM DA PARTICIPAÇÃO: SUJEITOS ESTATAIS EM INTERFACE COM SUJEITOS SOCIAIS

Diante de conjunto tão diverso de áreas de políticas públicas, de atores sociais e atores governamentais, é intuitiva a percepção de que haverá diversidade de formas de relação entre Estado e sociedade. Para explicar tal variedade, poderiam ser elencados fatores como grau de institucionalização da política, densidade organizativa do setor social, disputa de projetos políticos, entre outros. No entanto,

aqui não se pretende traçar o perfil das relações Estado-sociedade nesta ou naquela área de política pública, muito menos apresentar razões para tais características. Como Pires e Vaz (2012), este trabalho quer ressaltar esta diversidade e questionar se a noção de participação é capaz de abranger distintas formas de relação entre Estado e sociedade.

Vinculada a ideais de soberania popular, a noção de participação emergiu na teoria democrática, no decorrer do século XX, para fazer frente a visões que restringiam a democracia aos procedimentos eleitorais. Para as correntes teóricas ortodoxas, a participação tinha pouca relevância e ocupava lugar de destaque apenas quanto aos perigos relacionados à estabilidade dos sistemas políticos (Pateman, 1992). O surgimento de um pensamento heterodoxo no que diz respeito ao procedimentalismo democrático adveio com as perspectivas teóricas da deliberação e do espaço público que ampliaram a noção de participação (Avritzer, 1994; 1996; 2002; Santos e Avritzer, 2002).

Mesmo quando se reconhece que a “participação abrange um universo diferenciado de manifestações empíricas, e [que] sempre haverá dificuldades na sistematização de todo seu repertório nas democracias contemporâneas” (Avelar, 2007, p. 265), a noção de participação é permeada com a ideia de “exercício coletivo do poder político” (Santos e Avritzer, 2002, p. 53). Seja pela via teórica que enfatiza a deliberação pública, seja por aquela que investiga a ação coletiva, as reflexões desenvolvidas a respeito da participação tendem a ressaltar o caráter coletivo do processo, privilegiando o olhar de atores sociais.

Acredita-se que esse entendimento é fruto de concepções legítimas e muito bem fundamentadas, até pelos contextos histórico, político e intelectual em que emergiram as teorias contra-hegemônicas de democracia. No entanto, quando se percebe o caminho que tomou o processo de redemocratização brasileiro, em particular com a emergência de novas instituições que incorporam o diálogo com a sociedade, é pertinente questionar se a lente analítica da participação não é por demais restritiva.

Considerando-se o “grau de institucionalização e capilaridade territorial dos arranjos participativos, bem como o fato de a participação ser uma feição institucional do Estado no Brasil” (Lavalle, 2011, p. 17), vale indagar se a participação entendida como expressão do exercício coletivo do poder político é chave interpretativa suficiente para compreender as distintas formas de interação do Estado com a sociedade. Se for suficiente, deve-se perguntar por que as pesquisas sobre participação concentraram-se até o momento em orçamentos participativos, conselhos e conferências de políticas públicas e quase ignoraram, por exemplo, consultas públicas, audiências e ouvidorias.

Tanto o direcionamento do olhar para a perspectiva de movimentos sociais e organizações civis como o enquadramento analítico para a ação coletiva, implícito

na noção de participação, têm limitado a análise a respeito das distintas formas de relação entre o Estado e a sociedade. Mesmo trabalhos que reconhecem múltiplos repertórios de interação (Abers, Serafim e Tatagiba, 2011) tendem a considerar a participação institucionalizada em uma perspectiva de ação coletiva que acaba por aproximar a análise da visão de atores sociais, mesmo que a fronteira entre Estado e sociedade seja questionada. Por isso, observando-se a multiplicidade nas relações Estado-sociedade, percebe-se a necessidade de uma nova lente analítica.

Nesse sentido, parece adequada a retomada que Vera (2006), Lavalle e Vera (2010) e Hevia e Vera (2010) fazem da noção de interface. Esta é entendida como “espaço de intercâmbio e conflito em que certos atores se relacionam de forma intencional e não causal” (Hevia e Vera, 2010, p. 61). Os autores desenvolvem,¹ a partir daí, a ideia de interface socioestatal como “um dos possíveis espaços de intercâmbio, sendo composta por sujeitos sociais e sujeitos estatais” com diferentes intenções e papéis atribuídos (*idem, ibidem*).²

O conceito de interface socioestatal permite, portanto, duas ampliações de escopo analítico em relação à forma como a literatura tem tratado os espaços institucionalizados de participação. A primeira diz respeito à percepção de formas de relação entre Estado e sociedade que vão além da participação de atores sociais em fóruns públicos. Elas incluem também interações presenciais ou não presenciais, entre sujeitos sociais individuais e coletivos, de maneira permanente e regular ou esporádica e eventual, pois interfaces socioestatais se referem tanto a relações com fundamento legal quanto a interações *ad hoc*. A segunda ampliação se dá na medida em que se reconhece que tão importante quanto o envolvimento de sujeitos sociais é o envolvimento de sujeitos estatais.

Assim, uma interface socioestatal se abre em pelos menos duas distintas perspectivas, a do ator estatal e a do ator social. Em cada uma delas, o valor, o sentido e a função das interações socioestatais podem ser distintos, dado que o ponto a partir do qual as relações são avaliadas é de natureza diversa. Tal reconhecimento, embora possa parecer trivial, tem o potencial de permitir enxergar a perspectiva do ator estatal sobre os processos participativos, contrabalançando a forte tendência da literatura de privilegiar o ponto de vista da sociedade civil.

Verifica-se relevância na ideia de interface socioestatal, pois as relações entre Estado e sociedade não se restringem às ações coletivas, nem aos mecanismos institucionalizados, mas encobrem uma variedade maior de formas de interação.

1. Em alguma medida, a noção de interface retoma entendimentos já presentes no debate sobre instituições participativas no Brasil, como o conceito de instituições híbridas (Avritzer e Pereira, 2005).

2. Hevia e Vera (2010, p. 64-65) propõem alguns tipos ideais de interfaces: de contribuição, de transparência, comunicativa, mandatória, de transferência e cogestionária. A tipologia é útil para o entendimento, mas é necessário ressaltar que os próprios autores reconhecem que há imbricação dos tipos na experiência empírica.

Além disso, de modo talvez ainda mais relevante para os propósitos desta análise, a noção de interface reconhece a possível diferenciação de perspectivas de sujeitos sociais e sujeitos estatais sobre os seus próprios encontros. Assim, chama a atenção para a intencionalidade destes sujeitos ao se relacionarem, isto é, os sentidos, as funções e os papéis que atribuem ao esforço de interação. Ainda que possam ser eventuais, tais interações não seriam fortuitas, mas reveladoras do encontro destas distintas perspectivas e intencionalidades, seja de intercâmbio, seja de conflito, de atores sociais e estatais.

3 ORGANIZAÇÃO DOS DADOS E ESTRATÉGIA DE ANÁLISE

A noção de interface socioestatal possibilita o reconhecimento da multiplicidade de visões dos sujeitos envolvidos, sociais e estatais, nos encontros entre Estado e sociedade. Diante de tal possibilidade, esta análise se propõe a identificar os sentidos, usos e papéis que os gestores públicos atribuem às conferências nacionais e compreender em que medida tais percepções convergem ou se diferenciam em relação aos objetivos formalmente estabelecidos. A estratégia analítica adotada baseia-se no contraste entre os objetivos e as finalidades formalmente declarados nos atos normativos das conferências nacionais e as percepções declaradas pelos gestores públicos quanto ao papel desempenhado pelas conferências na gestão e implementação dos programas sob sua responsabilidade.

As informações relativas à percepção dos gestores sobre os sentidos, usos e papéis das conferências são oriundas do módulo de avaliação de programas do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).³ Para cada programa federal, integrante do PPA, há um gerente responsável, que alimenta o sistema com informações relativas ao desempenho de seu programa. No momento da avaliação, cada gerente respondeu se o programa possui mecanismos que promovem a participação social. Quando a resposta foi afirmativa, questionou-se sobre o tipo de mecanismo utilizado, sendo dadas as seguintes opções: ouvidoria, audiência pública, consulta pública, reunião com grupos de interesse, discussão em conselho setorial, discussão em conferências, e outros (Pires e Vaz, 2012).

A discussão em conferências foi uma categoria disponibilizada somente na avaliação dos programas do PPA para 2009 e 2010, por isso apenas as respostas dos 434 programas⁴ realizados nestes anos puderam ser aqui analisadas.

3. Os autores agradecem à equipe da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MPOG pelo apoio à pesquisa e acesso aos dados. Aproveitam para agradecer a Alexander Vaz pela contribuição fundamental no tratamento das informações.

4. Foram 240 programas em 2009 e 194 em 2010. Deste total, a maior parte refere-se a programas de políticas sociais (39%) e de infraestrutura e recursos naturais (31%), sendo também expressiva a proporção de programas de desenvolvimento econômico (19%). Menor proporção têm as áreas de garantia de direitos (3%), apoio à gestão (4%) e outros poderes (4%). Entre os 434 programas, apenas 9% não contaram com alguma interface socioestatal.

Além de dizer se o programa possuía ou não mecanismo de promoção da participação social, os gerentes deveriam explicar como tal mecanismo era utilizado. Foram estas explicações e justificativas relativas ao uso das conferências nacionais que geraram informações para as análises aqui desenvolvidas. Optou-se aqui pelo anonimato dos programas, dada a possibilidade de fácil identificação de seus gerentes. Assim, quando necessário, as respostas foram ajustadas para evitar a identificação.

Por sua vez, as informações referentes aos objetivos formalmente declarados das conferências nacionais foram sistematizadas a partir dos atos normativos a elas associados. Foram utilizadas leis, decretos, portarias ministeriais ou interministeriais, resoluções de conselhos e, em particular, os atos que instituíram os regimentos destes processos participativos, pois especificavam os objetivos das conferências nacionais.

Os objetivos constantes nos atos normativos foram extraídos dos documentos-fonte, organizados em categorias e analisados. Após a compilação e a identificação de ideias centrais em cada objetivo, o processo de agrupamento por semelhança permitiu a criação de categorias-síntese. Tal como definido em Souza (2012), tais categorias de objetivos incluem: *i*) agendamento, quando se referem à difusão de ideias e à afirmação de compromissos; *ii*) avaliação, quando estão em foco ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas; *iii*) participação, quando falam em ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas; e *iv*) proposição, quando trazem aspectos de formulação de estratégias ou políticas. Das 74 conferências nacionais ocorridas entre 2003 e 2010, foram encontrados documentos que revelaram os objetivos de 68 processos conferenciais.⁵ Este foi o universo de análise que, quando pertinente, foi desagregado nos processos realizados em 2009 e 2010, combinando-se com os dados dos programas federais.

Para que as comparações entre as percepções dos gestores públicos sobre os papéis e usos das conferências e as suas finalidades e objetivos formalmente declarados fossem possíveis, os dados foram organizados tendo como base os programas federais e agregados em áreas temáticas de políticas públicas. Revisitaram-se as classes temáticas já utilizadas em Pires e Vaz (2012) e Alencar *et al.* (2012) e chegou-se à tipologia descrita a seguir. Os programas governamentais foram classificados, considerando-se seus nomes e finalidades, nas seguintes categorias:

- *desenvolvimento econômico* – ações de apoio, fomento, regulação e financiamento voltadas ao setor produtivo, à organização do mercado e ao crescimento econômico;

5. Não foram encontrados os objetivos das seguintes conferências: 1ª Conferência de Aprendizagem Profissional; 1ª Conferência de Aquicultura e Pesca; 3ª Conferência de Arranjos Produtivos Locais; 3ª Conferência de Saúde Bucal; 8ª e 10ª Conferência dos Direitos Humanos.

- *infraestrutura e recursos naturais* – ações voltadas para o desenvolvimento de condições materiais nas diversas áreas e para a preservação do meio ambiente;
- *políticas sociais* – ações voltadas para a organização e provisão de bens e serviços públicos destinados a promover condições e oportunidades de vida digna para a população; e
- *garantia de direitos* – ações com finalidade de efetivar direitos e prover oportunidades a grupos sociais historicamente excluídos.

Os programas que não foram desenvolvidos pelo Executivo foram agrupados na categoria *outros Poderes*. Os programas destinados a atuar como suporte e subsídio à gestão das demais atividades do governo foram reunidos na categoria *apoio à gestão*.

Cabe ressaltar que nesta pesquisa foram utilizados dados oriundos dos registros administrativos de avaliação dos programas federais desenvolvidos em 2009 e 2010, pois apenas nestes anos o sistema de avaliação do PPA incorporou as conferências como uma das possibilidades de interface socioestatal, ou, nos termos do questionário, como um dos mecanismos de promoção da participação social. A limitação temporal da análise é relativizada quando se percebe que as avaliações destes dois anos abrangem variedade significativa das 74 conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010 – média de nove por ano, com a realização de treze em 2009.

Dado o corte temporal imposto pela existência de dados, é necessário apontar que as conferências nacionais são realizadas com diferentes periodicidades. Há processos realizados anualmente, bianualmente, trienalmente e quadrienalmente. Dessa forma, a pesquisa poderia deparar-se com outra limitação da análise, pois programas vinculados a áreas que não realizaram conferências no período não informariam o uso destas interfaces. No entanto, não é isto que se verifica. Mesmo áreas que não realizaram conferências nacionais em 2009 e 2010 tiveram programas federais que declararam o uso destas interfaces socioestatais. Isto, como será visto, pode indicar a influência de processos de áreas correlatas, bem como a percepção dos efeitos dos processos conferenciais ao longo do tempo e não apenas nos anos de sua realização.

4 CONFERÊNCIAS NACIONAIS COMO INTERFACES SOCIOESTATAIS

As conferências nacionais, entendidas como “processos participativos que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade civil para a formulação de propostas para determinada política pública” (Souza, 2012, p. 9), podem ser consideradas interfaces socioestatais. As conferências podem ser examinadas com esta lente analítica por serem espaços intencionais de intercâmbio e conflito entre sujeitos estatais e sociais, sejam estes coletivos, sejam individuais. Ademais, mesmo com regulamentação específica, são convocadas por período determinado e não têm existência contínua.

Há intencionalidade no processo conferencial tanto do ponto de vista do Estado como da sociedade, pois a convocação é feita pelo Poder Executivo e a adesão social é facultativa. Observadas as etapas preparatórias – em especial, as municipais e as livres –, percebe-se que o envolvimento é proposital, visto que os indivíduos e grupos que se envolvem nestas atividades locais agem deliberadamente. A etapa livre, cada vez mais usada pelas conferências,⁶ ressalta o caráter intencional, pois se realiza conforme a capacidade organizativa dos grupos sociais interessados.

Nas etapas preparatórias, mesmo que indivíduos possam tomar parte, e não necessariamente organizações coletivas, o que se vê, em grande medida, é um processo participativo no sentido antes delineado, ou seja, exercício coletivo do poder político. Isto ocorre porque as conferências são realizadas em uma dinâmica deliberativa (Faria *et al.*, 2012). No entanto, há também conferências que possibilitam a interação individual com o Estado, em particular, quando realizam modalidades virtuais em que as pessoas formulam propostas via internet em plataformas especialmente desenhadas para tal. Não raro, também estas modalidades buscam fomentar o diálogo, configurando-se novamente como participação. De toda forma, individual ou coletivamente, as conferências possibilitam intercâmbio ou conflito entre Estado e sociedade.

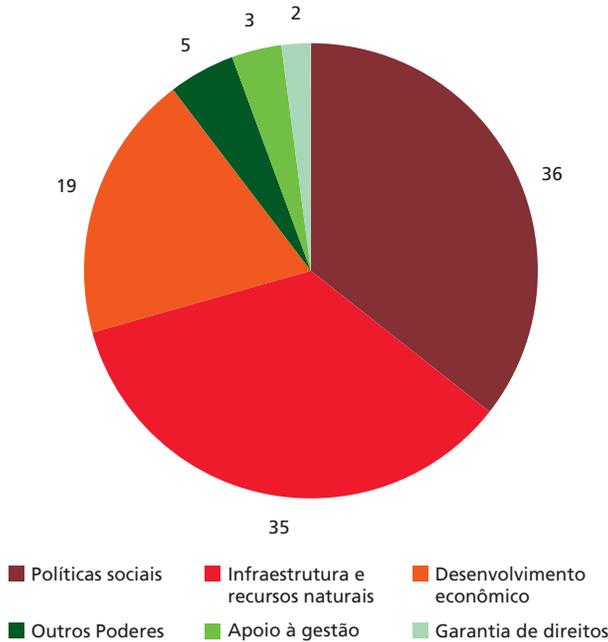
Passadas as etapas iniciais, as conferências seguem um processo encadeado em que há escolha de representantes para as fases seguintes. No momento de escolha de representantes, existem especificações de vagas para governo e sociedade. Isto fortalece a característica de interação entre Estado e sociedade, pois o governo é reconhecido como participante do processo (Teixeira, Souza e Lima, 2012). Nesse sentido, as conferências não seriam espaços apenas de escuta de demandas, mas de intercâmbio e conflito entre representantes sociais e estatais. Seriam espaços de encontro intencional entre atores estatais e sociais, com múltiplas visões e intenções.

5 USOS DAS CONFERÊNCIAS EM 2009 E 2010

Ao se observarem os 399 programas que, conforme declarado pelos seus gerentes, possuem alguma interface socioestatal, percebe-se que em apenas 15% dos programas as conferências são utilizadas como forma de relação com a sociedade. Entre os 337 programas que não utilizaram conferências como interfaces, a maior parte é de políticas sociais e de infraestrutura e recursos nacionais, como se observa no gráfico 1.

6. Teixeira, Souza e Lima (2012, p. 27) indicam que, das 74 conferências realizadas entre 2003 e 2010, seis contaram com etapas livres.

GRÁFICO 1
Proporção de programas que não utilizaram conferências (2009-2010)
 (Em %)



Fonte: SIGPlan.
 Elaboração dos autores.

Mesmo com grande número de programas utilizando interfaces socioestatais, com a ampliação do número de conferências realizadas e com a maior visibilidade dada à participação social, ainda há baixo uso das conferências pelos programas. As conferências, embora tenham grande potencial de mobilização popular,⁷ não foram consideradas como forma de relação com a sociedade pela maioria dos gestores públicos responsáveis pelos programas federais realizados em 2009 e 2010. Tendo em vista que a declaração de uso das conferências pelos programas poderia estar vinculada a ciclos mais amplos de gestão, como é o próprio PPA, cabe seguir a investigação para verificar se em anos formulação do plano esta taxa de utilização seria alterada. O que se pôde perceber com os dados disponíveis é que no período analisado, em vigência o PPA 2008-2011, houve baixo uso das conferências, inclusive, considerando-se que era época de revisão do plano.

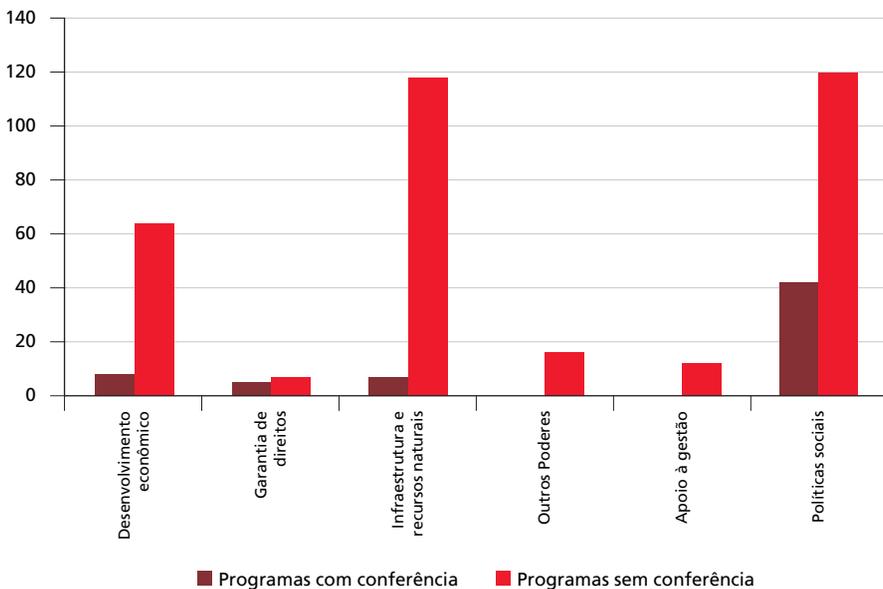
7. De acordo com pesquisa do Projeto Democracia Participativa (PRODEP) e Vox Populi, mais de 40% da população brasileira ouviu falar das conferências, e 6,5% da população participaram nas diversas etapas (Avritzer, 2012, p. 12).

Dos 62 programas que afirmaram utilizar conferências nacionais,⁸ doze disseram realizar conferências e todos os outros tipos de interface indicados no questionário de avaliação do PPA, a saber: ouvidorias, conselhos, reuniões com grupos de interesse, audiências e consultas públicas. Somente um programa – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Genéticos – disse que utilizou apenas a conferência como forma de interface socioestatal.

Entre os programas que declararam utilizar conferências nacionais, 68% eram da área de políticas sociais, 13% de desenvolvimento econômico, 11% de infraestrutura e recursos naturais e 8% de garantia de direitos. Nem programas de outros Poderes nem de apoio à gestão disseram ter realizado conferências nos anos de 2009 ou 2010. O gráfico 2 apresenta o contraste entre o número de programas com e sem conferências nacionais.

GRÁFICO 2

Programas com e sem conferências nacionais (2009-2010)
(Em %)



Fonte: SIGPlan.

Elaboração dos autores.

8. Em 2009 e 2010, foram realizadas 21 conferências. Foram elas: 1ª de Comunicação; 1ª de Defesa Civil e Assistência Humanitária; 1ª de Educação; 1ª de Educação Escolar Indígena; 1ª de Saúde Ambiental; 1ª de Segurança Pública; 1ª de Recursos Humanos da Administração Pública Federal; 2ª das Comunidades Brasileiras no Exterior; 2ª de Cultura; 2ª dos Direitos da Pessoa Idosa; 2ª de Economia Solidária; 3ª das Comunidades Brasileiras no Exterior; 3ª de Aquicultura e Pesca; 3ª do Esporte; 3ª Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente; 4ª de Arranjos Produtivos Locais; 4ª das Cidades; 4ª de Ciência Tecnologia e Inovação; 4ª de Saúde Mental; 7ª de Assistência Social; 8ª dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Pelo gráfico 2 é possível perceber que garantia de direitos é a área de política pública com maior proporção de programas com conferências nacionais (41%). Em seguida, vêm os programas de políticas sociais, em que 26% do total utilizaram conferência como interface socioestatal. A área de desenvolvimento econômico contou com 11% dos programas com conferências, e apenas 5% dos programas de infraestrutura e recursos naturais utilizaram as conferências como forma de relação com a sociedade. Para comparação, é útil observar a tabela 1, que traz a distribuição das conferências nacionais realizadas entre 2009 e 2010 por área de política.

TABELA 1
Distribuição de conferências nacionais por áreas de políticas (2009-2010)

Área de política	Conferências	%
Apoio à gestão	1	5
Desenvolvimento econômico	4	19
Garantia de direitos	0	0
Infraestrutura e recursos naturais	2	9
Outros Poderes	0	0
Políticas sociais	14	67
Total	21	100

Fonte: Souza (2012).
 Elaboração dos autores.

O gráfico 2 mostra que a maior proporção de uso das conferências como interface socioestatal ocorre em programas de garantia de direitos. No entanto, no período não ocorreu nenhuma conferência relacionada a esta área, conforme indica a tabela 1. Ao mesmo tempo, nenhum programa de apoio à gestão declara usar conferência como interface socioestatal, mesmo que no período tenha ocorrido uma conferência desta área. Isto pode sinalizar que os gerentes de programas da área de garantia de direitos estejam considerando conferências de outras áreas como espaço de interlocução com a sociedade. Ao mesmo tempo, programas da área de apoio à gestão, ao menos os que tratam de temas afetos aos recursos humanos, parecem ignorar a realização da conferência da área, ocorrida em 2009.

6 FINALIDADES E PAPÉIS DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS EM 2009 E 2010

A constatação do baixo uso das conferências nacionais como interfaces socioestatais, as distintas proporções de utilização a depender da área de política e a possível consideração de conferências de outras áreas ou desconsideração das conferências da área do programa levantam a questão sobre os papéis que estes processos podem ter adquirido no período. A parte que cabe a este tipo de interface no ciclo de

gestão de políticas públicas, ou seja, sua incidência na gestão, é uma indagação de difícil resposta e aqui não é enfrentada diretamente. No entanto, pode-se tecer considerações sobre as visões dos gerentes de programas federais a respeito das conferências nacionais, o que pode sinalizar potenciais e limites para a incidência de tais interfaces socioestatais.

Antes dessa consideração, cabe conhecer os objetivos declarados nos atos normativos das conferências, pois já expressam o resultado do encontro de visões de atores sociais e estatais, uma vez que são definidos na comissão organizadora que realiza os preparativos do processo. Nessa perspectiva, a multiplicidade de objetivos atribuídos às conferências já se destaca. Entre as conferências realizadas no período de 2003 a 2010, além de objetivos ligados à proposição de políticas públicas, foram observadas intenções de inclusão de temas na agenda pública, fortalecimento de espaços participativos e avaliação de políticas públicas.

O caráter propositivo é o que predomina nas conferências, com 44,2% das ocorrências. Também se destacam os objetivos ligados ao agendamento (24,5%), ou seja, aqueles que se referem à difusão de ideias e à afirmação de compromissos. Além disso, foram identificadas finalidades ligadas à ampliação ou ao fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas, sentido apreendido em finalidades do grupo participação (17,3%). Por fim, as conferências também se prestaram a objetivos de avaliação (14%), focalizando ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas (Souza, 2012).

Para abordar as percepções dos gestores federais sobre as conferências nacionais, analisam-se as justificativas dadas para o uso destas interfaces socioestatais. Entre os 62 programas que disseram utilizar conferências nacionais, veem-se distintas justificativas para o uso deste tipo de interface socioestatal. Entre as respostas dadas pelos gerentes de programas federais, identificam-se possíveis papéis desempenhados pelas conferências na gestão pública, listados a seguir.

- 1) Acolhimento de demandas sociais – conferência como espaço para receber reivindicações de representantes da sociedade. “O ministério realizou [a conferência] que recebeu representantes de todas as áreas (...) e acolheu suas reivindicações”.
- 2) Avaliação de ações governamentais – conferência como processo avaliativo da gestão pública. “São realizadas conferências nacionais e estaduais, a fim de reunir o setor (...) para discussão dos entraves encontrados, de introdução de novas tecnologias, insumos, apoio governamental etc.”.
- 3) Difusão de informações – conferência como ocasião para informar a respeito de temas de interesse governamental. “Sensibilizar a comunidade (...) para a importância da atividade (...) que contribui para a geração de renda, criação de empregos diretos e promover a igualdade social”.

- 4) Discussão ampliada – conferência como processo de mobilização para discussão e inclusão de temas na agenda pública. “O tema sugere clamor público e debates de várias políticas públicas que tangenciam os direitos (...), por isso sempre pautamos nas demais políticas públicas transversalmente o tema (...) a fim de viabilizar a inclusão plena, real e irrestrita no âmbito do desenvolvimento nacional”.
- 5) Formulação de diretrizes para políticas – conferência como uma etapa do ciclo de formulação de políticas públicas. “As políticas (...) expressas no [plano nacional] são definidas com base nos resultados das conferências nacionais”.
- 6) Interlocação com público-alvo – conferência como oportunidade de fortalecer diálogo com público destinatário da política. “[o órgão] realizou a [conferência], oportunidade em que foi realizada uma plenária específica para as comunidades (...). Além da plenária a programação da [conferência] contemplou uma mesa temática para a discussão das ações para as comunidades”.
- 7) Fortalecimento da articulação federativa – conferência como oportunidade para fortalecer vínculos da União com estados e municípios. “Destacam-se as conferências (...) no sentido de compartilhar a política (...) com estados e municípios, criando uma rede”.
- 8) Representação institucional – conferência como possibilidade de que o órgão gestor de uma política se faça representar em espaços correlatos. “Destaca-se que em 2010, no âmbito do [programa], o [ministério] participou da [conferência], apoiando tanto sua organização quanto assegurando a representação deste ministério nos debates relativos à intersetorialidade entre política de assistência social e de saúde mental”.

Como era de se esperar, há multiplicidade de papéis desempenhados pelas conferências nacionais. Observando-se o agrupamento em oito blocos de respostas, que vão da interlocação com o público-alvo à articulação federativa, passando pela avaliação de ações e pela representação institucional, sem desconsiderar o acolhimento de demandas, a discussão ampliada e a formulação de diretrizes para políticas, percebe-se a abundância de justificativas para o uso destas interfaces. Isto expõe como os programas federais utilizam as conferências para fins que extrapolam o que seria mais esperado pelas características das conferências, ou seja, o intercâmbio de informações e a formulação de propostas.

Aparentemente, os gerentes de programas identificam nas conferências oportunidades ligadas a outras fases do ciclo de gestão de políticas públicas. Não se trata, pois, de ver as conferências apenas como espaços para a recepção

e negociação de demandas sociais que resultariam na formulação de políticas, mas de reconhecer outros potenciais deste tipo de interface socioestatal.

Como na pesquisa de Souza (2012), a respeito das finalidades previamente declaradas, constata-se que as conferências nacionais vão além da formulação de políticas. Percebe-se nas justificativas posteriormente dadas pelos gerentes de programas federais que, assim como as comissões organizadoras de conferências, estes também reconhecem as conferências para além da proposição como espaços de agendamento, avaliação e fortalecimento da participação. No quadro 1 estabelece-se a correspondência entre as justificativas e os objetivos.

QUADRO 1

Correspondência entre justificativas e objetivos de conferências nacionais

Justificativas	Objetivos
Difusão de informações Discussão ampliada	Agendamento
Avaliação de ações governamentais	Avaliação
Interlocução com público-alvo	Fortalecimento da participação
Acolhimento de demandas sociais Formulação de diretrizes para políticas	Proposição
Fortalecimento da articulação federativa Representação institucional	Não há correspondência

Elaboração dos autores.

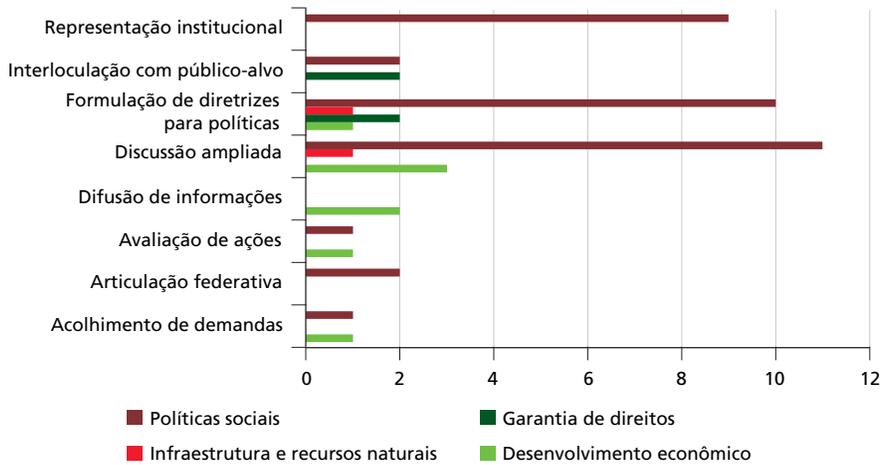
No quadro 1, destacam-se duas justificativas sem correspondência nas finalidades: fortalecimento da articulação federativa e representação institucional. A representação institucional foi considerada um papel da conferência nacional para 18% dos programas que a utilizaram como interface socioestatal, enquanto a articulação federativa é apontada em apenas um dos programas.

Quando se analisa quais programas utilizaram as conferências nacionais como espaço para representação institucional ou para articulação federativa, observa-se que foram apenas programas da área de políticas sociais. Pelas justificativas apresentadas, não se pode perceber se esta concentração refere-se a características das políticas ou dos órgãos responsáveis por elas, ou mesmo se a uma visão diferenciada dos gestores daquela área temática.

O gráfico 3 indica a distribuição das justificativas nas distintas áreas de políticas públicas. Os gerentes de programas de garantia de direitos, área que conta com mais programas que utilizam conferências como interface (41%), percebem as conferências com papéis específicos: ou as conferências são para falar com os públicos de suas ações, ou são para formular diretrizes para a política. Também a área de infraestrutura e recursos naturais direciona os papéis das conferências nacionais: ampliar a discussão de determinado tema e formular diretrizes para políticas.

GRÁFICO 3

Justificativas para a utilização de conferências nacionais por área de política (2009-2010)

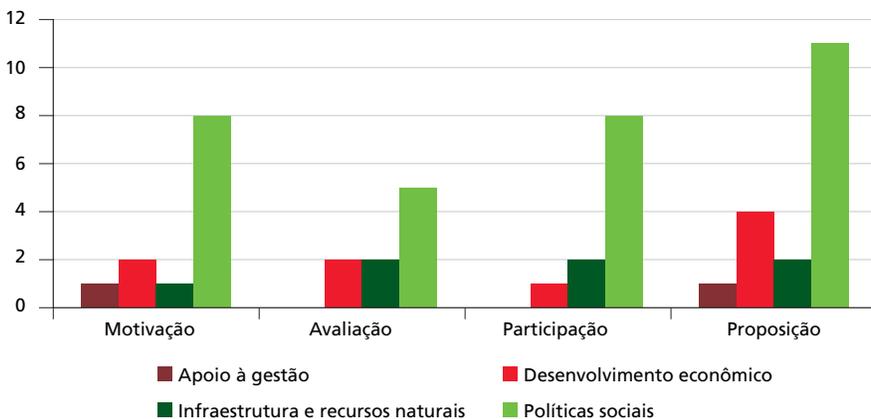


Fonte: SIGPlan.
Elaboração dos autores.

Se o gráfico 3, que traz a distribuição das justificativas para a utilização de conferências, é comparado com o gráfico 4, que apresenta os objetivos declarados das conferências, verificam-se distribuições distintas por áreas de políticas públicas. Em especial, nota-se que os organizadores das conferências da área de infraestrutura e recursos naturais declararam querer mais que os papéis que os gestores de programas da mesma área atribuíram a estas interfaces. Para além da diferença entre o dito e o realizado, pode-se pensar sobre os diferentes entendimentos de quem promove a conferência e quem utiliza seus resultados na gestão.

GRÁFICO 4

Objetivos de conferências nacionais por área de política (2009-2010)



Fonte: Souza (2012).
Elaboração dos autores.

É necessário aprofundar a investigação para compreender as diferentes visões dos sujeitos envolvidos nessas interfaces. Em se tratando dos papéis atribuídos às conferências nacionais, cabe ainda considerar alguns aspectos revelados pelas justificativas, pois se levanta a possibilidade de a conferência ser espaço de articulação institucional que pode estabelecer cooperação entre órgãos e entre Entes da Federação, oportunizando a transversalidade de certos temas.

A ideia de representação institucional, agrupamento aqui ressaltado pela novidade trazida à pesquisa sobre conferências, também pode sinalizar que as conferências são espaços de cooperação no próprio órgão realizador. Vê-se isto na seguinte justificativa, extraída da resposta de um gerente.

[A unidade administrativa] enviou servidores para atuarem em diversas dessas conferências [municipais e estaduais], e para participarem do Comitê Executivo Nacional que preparou a conferência. Representantes [do órgão] integraram também o grupo de trabalho responsável pela sistematização do caderno de propostas da conferência.

Há nessa narrativa a sinalização de que a unidade administrativa responsável pelo programa se envolveu na preparação e na realização da conferência. Embora se saiba que as conferências são realizadas por uma área do ministério, em colaboração com o conselho nacional, em alguns casos há dificuldades de envolvimento de outros setores dentro do próprio ministério. Por isso, chama atenção o potencial de utilização das conferências nacionais como meio de articulação interna para a execução de projeto conjunto entre diferentes áreas do órgão responsável. Isto pode, inclusive, ter consequências na incidência das conferências, pois os técnicos envolvidos no processo podem contribuir com o encaminhamento dos resultados.

Vale ressaltar que também registraram-se na categoria representação institucional as respostas mais evasivas, como “participação na conferência” ou “participação em algumas conferências municipais e estaduais”. A ideia de representação institucional apenas como comparecimento também pode ser percebida quando se analisam as respostas dadas pelos gestores. Isto indica que as conferências nacionais podem estar na rotina de eventos a que gestores públicos necessitam comparecer sem que isto, necessariamente, sinalize qualquer envolvimento nas discussões que possa diretamente fazer pontes com as ações do programa federal.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A noção de interface socioestatal possibilita o reconhecimento das distintas perspectivas de sujeitos sociais e estatais sobre as relações entre Estado e sociedade. O olhar para as conferências a partir da perspectiva dos agentes do Estado revela sentidos e usos peculiares atribuídos a estas interfaces. Conhecer a visão destes atores a respeito das conferências nacionais foi o intento deste trabalho. Percebe-se que gestores públicos federais assinalam que as conferências, como interfaces socioestatais, desempenham múltiplos papéis.

Além das funções de proposição de políticas e de intercâmbio informacional, verifica-se que as conferências nacionais tiveram como finalidades o agendamento, a avaliação e o fortalecimento da participação. Confirmando pesquisas anteriores, os resultados aqui apresentados revelam que as conferências nacionais são vistas pelos gestores também como oportunidade de representação institucional. Nesse sentido, pode-se considerar que os gerentes de programas identificam nas conferências outros potenciais deste tipo de interface socioestatal, a saber: articulação interinstitucional e articulação interna.

Esse tipo de interface pode, então, oportunizar cooperação entre órgãos e também ampliar vínculos no próprio órgão responsável pela conferência nacional. O expressivo número de programas – 18% dos que utilizaram conferências nacionais – que sinalizaram que esta interface cumpre papel de representação institucional pode indicar, inclusive, que os programas recebem contribuições de diferentes conferências. Isto é percebido também quando gerentes de programas afirmaram que utilizaram conferências mesmo que em sua área de política não tenham sido realizado processos conferenciais no período. Percebe-se, então, que uma conferência nacional pode ser utilizada como interface socioestatal por diferentes programas. Este é o potencial que a noção de representação institucional revela. Ao mesmo tempo, cabe perceber que existem limites em tal ideia, pois alguns gestores sinalizam que as conferências nacionais são parte de atribuições rotineiras, sem impacto direto na gestão do programa. Isto pode ser pensado quando as respostas revelam que a conferência é mais um evento em que se precisa comparecer.

Mesmo com o grande uso de interfaces socioestatais nos programas federais e com a ampliação da quantidade de pessoas envolvidas e de temas em pauta em conferências nacionais, este tipo de interface tem sido pouco utilizado pelos programas como meio de relação com a sociedade: apenas 15% dos programas federais declararam utilizá-la. Por um lado, os gestores públicos podem considerar outras interfaces socioestatais como mais adequadas à relação com a sociedade. Por outro lado, as conferências nacionais podem ainda não ter sido compreendidas e utilizadas. Ambas as possibilidades indicam desafios na gestão das interfaces socioestatais.

Conhecendo-se a multiplicidade de entendimentos a respeito de conferências nacionais, caberá seguir na investigação sobre a percepção dos gestores federais a respeito dos desafios da gestão pública participativa. Considerando-se o modo de organização das conferências, seus usos, os distintos objetivos declarados inicialmente e os diversos papéis atribuídos posteriormente, pode-se construir bases para investigar os efeitos de tais interfaces na gestão pública. A partir dos resultados do trabalho aqui apresentado, fortalece-se hipótese a ser investigada futuramente: o grau de incidência das interfaces socioestatais na gestão das políticas também é função da visão do gestor sobre a contribuição destas para suas atividades gerenciais.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro**: uma visão desde um Estado heterogêneo. *In*: TRABALHO APRESENTADO NO GT CONTROLES DEMOCRÁTICOS E LEGITIMIDADE DO ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., Caxambu: ANPOCS, 2011.

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira, *et al.* **Participação social e desigualdade nos conselhos nacionais**. *In*: TRABALHO APRESENTADO NO GT NOVAS ARENAS DE PARTICIPAÇÃO DO SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE DEMOCRACIA E DESIGUALDADES, Brasília, 2012.

AVELAR, Lúcia. Participação política. *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: FKA; UNESP, 2007.

AVRITZER, Leonardo (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

_____. **A moralidade da democracia**. São Paulo; Belo Horizonte: Perspectiva; Editora da UFMG, 1996.

_____. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

_____. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.739). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1739.pdf>.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & sociedade**, número especial, mar. 2005.

FARIA, Cláudia Feres, *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. 1.727). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1727.pdf>.

HEVIA, Felipe; VERA, Ernesto Isunza. La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. *In*: OLVERA, Alberto J. (Coord.). **La democratización frustrada**. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México. México: Ciesas; Universidad Veracruzana, 2010.

LAVALLE, Adrian Gurza. Após a participação: nota introdutória. **Lua nova**, São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011.

LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. *In*: LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. (Coord.). **La innovación democrática en América Latina**: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: Ciesas; Universidad Veracruzana, 2010.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.707). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1707.pdf>.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **A que vieram as conferências nacionais?** uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.718). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1718.pdf>.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. **Arquitetura da participação no Brasil**: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.735). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1735.pdf>.

VERA, Ernesto Isunza. Interfaces socioestatais, prestação de contas e projetos políticos no contexto da transição política mexicana. *In*: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Alfredo Ramos

Investigador do Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Bolsista da Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (FAFICH/UFMG).

Cláudia Feres Faria

Professora adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Clóvis Henrique Leite de Souza

Mestre em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB) e assistente de pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Debora Rezende de Almeida

Professora adjunta do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB).

Eleonora Schettini Martins Cunha

Professora adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Isabella Lourenço Lins

Bacharela em ciências sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Isadora Araujo Cruxên

Bacharela em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB) e assistente de pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Joana Luiza Oliveira Alencar

Bacharela em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB). Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Leonardo Avritzer

Professor titular do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e coordenador do Projeto Democracia Participativa (PRODEP/UFMG).

Paula Pompeu Fiuza Lima

Bacharela em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB) e assistente de pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Roberto Rocha Coelho Pires

Doutor em políticas públicas pelo Massachusetts Institute of Technology. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Thamy Pogrebinski

Professora e pesquisadora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Coordenadora do Laboratório de Estudos sobre a Democracia (LED/UERJ).

Uriella Coelho Ribeiro

Mestra em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Assistente de pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Viviane Petinelli

Mestra em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Cristiano Ferreira de Araújo (estagiário)

Capa

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

Alfredo Ramos
Cláudia Feres Faria
Clóvis Henrique Leite de Souza
Debora Rezende de Almeida
Eleonora Schettini Martins Cunha
Isabella Lourenço Lins
Isadora Araujo Cruxên

Joana Luiza Oliveira Alencar
Leonardo Avritzer
Paula Pompeu Fiuza Lima
Roberto Rocha Coelho Pires
Thamy Pogrebinski
Uriella Coelho Ribeiro
Viviane Petinelli

ISBN 978-85-7811-178-6



9 788578 111786 >