

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO FEDERAL: UM OLHAR A PARTIR DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Joana Alencar
Isadora Cruxên
Uriella Ribeiro

1 INTRODUÇÃO: CONTEXTUALIZANDO O TEMA E A ABORDAGEM PROPOSTA

Trinta de agosto de 2009. Milhares de pessoas estão reunidas em um auditório em Brasília para o momento final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública: a leitura de princípios e diretrizes formulados e priorizados pelos participantes – um grupo diverso que reunia desde policiais militares e bombeiros a associações comunitárias e organizações pelos direitos LGBT. Os participantes aplaudiam e exclamavam após a leitura de cada princípio e diretriz, os quais serviriam como base para a elaboração da Política Nacional de Segurança Pública (PNSP) pelo Ministério da Justiça (MJ). A euforia era não só uma expressão da sensação de dever cumprido, mas também expressão de um misto de alegria e esperança. Alegria de poder participar da construção da política nacional. Esperança de que as discussões realizadas resultassem de fato em políticas e ações de segurança pública que atendessem aos interesses e às necessidades dos participantes e demais cidadãos.

Processos participativos de larga escala, as conferências nacionais de políticas públicas reúnem representantes do Estado e da sociedade civil com o objetivo de discutir, agendar e avaliar questões relacionadas a determinada área de política pública (Souza *et al.*, 2013). O que se observou naquele momento final da 1ª Conferência de Segurança Pública não é singular; momentos semelhantes são vividos ao final de várias conferências nacionais. Após um longo processo de mobilização e debate em diferentes etapas – municipais, estaduais, virtuais, livres e ao final, a etapa nacional –, o resultado mais direto das conferências é, em geral, um conjunto de demandas e posicionamentos políticos expressos na forma de propostas sistematizadas em um relatório final.

O que é feito com essas propostas? Será que elas influenciam, de fato, as políticas governamentais? Estas são perguntas que ficam para muitos dos participantes e observadores das conferências. São também questões diretamente vinculadas ao

debate mais amplo sobre a efetividade de processos participativos, isto é, sobre os efeitos potenciais da participação social sobre a gestão pública, o bem-estar social e a vida política dos cidadãos (Romão, 2013; Pires, 2014; Pogrebinschi e Santos, 2011). No que tange às conferências, o grau de clareza sobre o encaminhamento dado às propostas elaboradas pelos participantes varia por área. Em alguns casos, o encaminhamento está explícito nos objetivos declarados (Souza *et al.*, 2013). Por exemplo, no caso da 1ª Conferência de Segurança Pública, estava explícito como objetivo a proposição de diretrizes e princípios para a construção de uma política nacional. De maneira similar, nas três edições da conferência de políticas para mulheres, os objetivos traçados deixavam claro que as propostas seriam transformadas em um plano nacional de políticas para as mulheres e assim aconteceu. Em outros casos, os possíveis encaminhamentos são mais difusos. Mesmo quando há maior clareza sobre o encaminhamento a ser dado, no entanto, permanece a dificuldade de avaliar como as deliberações são absorvidas pelas políticas governamentais. Por estes motivos, a efetividade das conferências tem sido questionada por muitos participantes e observadores.

Neste capítulo, a partir da análise textual de uma amostra com 504 propostas de conferências nacionais, buscamos conhecer e analisar o conteúdo das propostas que compõem os relatórios finais de diversas conferências. Acreditamos que esta análise é fundamental para que seja possível estabelecer conexões entre as propostas e o conteúdo de políticas governamentais, abrindo caminho para um melhor entendimento do impacto das conferências sobre as políticas públicas. Embora a relação entre propostas e políticas governamentais seja um indicador da efetividade das conferências, argumentamos que esta é apenas uma dimensão de sua efetividade. Nesse sentido, tecemos considerações acerca de como a participação social se integra às ações do planejamento governamental de longo prazo e introduzimos duas outras dimensões da efetividade das conferências: a capacidade de inclusão e a capacidade de influenciar a gestão pública. Por fim, acompanhando outros autores que escrevem sobre instituições participativas (IPs) (Romão, 2013), argumentamos que o estudo da efetividade de instituições participativas como as conferências nacionais requer uma visão holística, que considere os resultados das IPs como parte do processo de decisão mais amplo sobre uma política. Só assim seria possível perceber em que pontos ou momentos as IPs influenciam o planejamento governamental.

O capítulo está dividido da seguinte forma. Na seção 2 discutimos a noção de efetividade das conferências nacionais, problematizando abordagens puramente instrumentais e introduzindo um modelo de análise da efetividade baseado em três dimensões: impacto sobre as políticas governamentais, aprendizado democrático e inclusão política. Na seção 3, combinamos este modelo a uma proposta de releitura da relação entre as conferências nacionais e o planejamento governamental, sugerindo que as conferências nacionais sejam entendidas como parte de um ciclo. Em seguida,

na seção 4, tendo em vista a carência de estudos que se debruçam sobre o conteúdo concreto das propostas resultantes das conferências nacionais, apresentamos uma estratégia de análise das propostas com base em uma amostra aleatória.

2 REPENSANDO A EFETIVIDADE DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

Além dos ganhos democráticos e do funcionamento das IPs, uma boa parte da literatura sobre participação social no Brasil tem focado os resultados e efeitos dessas experiências sobre a gestão pública (Lavalle, 2011). Tais estudos, de maneira geral, entendem as instituições participativas como parte integrante do mecanismo de decisão de políticas públicas (Romão, 2013) e avaliam sua efetividade como uma relação causal entre participação e produção de políticas públicas melhores

Nessa perspectiva mais instrumental (Romão, 2013), o problema da efetividade das conferências nacionais pode ser resumido da maneira a seguir. Sobretudo a partir de 2003, houve um aumento substantivo no número de conferências nacionais organizadas pelo governo federal em várias áreas de políticas públicas. As conferências têm mobilizado milhões de pessoas em todo o Brasil, bem como movimentado uma significativa parcela de recursos humanos e materiais. Apesar dessa mobilização, quando uma conferência termina e produz seu documento final com as propostas elaboradas, não fica claro, na maioria dos casos, como o governo encaminha essas propostas e se essas incidem sobre a elaboração ou revisão de ações e programas governamentais.

Ainda que a influência das conferências sobre a gestão pública seja uma dimensão relevante da efetividade – motivo pelo qual é uma preocupação central de vários atores envolvidos com conferências –, elas têm outros possíveis efeitos que não apenas a influência sobre as políticas e os programas do governo. Apostar somente na abordagem instrumental é assumir uma narrativa simplista de que a qualidade da democracia é apenas uma função da eficiência e efetividade com que o governo cumpre metas de política e compromissos (Ingram e Schneider, 2007), sem levar em consideração os possíveis efeitos das políticas governamentais sobre as práticas democráticas e habilidades políticas.

Com isso em mente, propomos uma abordagem multidimensional para a análise da efetividade das conferências nacionais. Três questões são fundamentais nessa abordagem: *i*) os resultados das conferências influenciam a agenda e os programas do governo? *ii*) as conferências são capazes de envolver diferentes grupos sociais e políticos, sobretudo aqueles tradicionalmente marginalizados nos processos decisórios, oferecendo oportunidades concretas para que estes manifestem suas demandas e contribuam na elaboração de propostas? *iii*) As conferências criam conhecimento e incentivam o engajamento dos participantes em outros processos políticos e sociais? Ao passo que a primeira pergunta refere-se à dimensão

instrumental da efetividade, as duas seguintes referem-se a duas outras dimensões: inclusão e aprendizado democrático.

2.1 Inclusão

A criação e permanência das IPs estão baseadas na capacidade desses espaços de incluir uma pluralidade de novos atores e temáticas (Dagnino, 2002; Cunha, 2007a; 2007b; Coelho *et al.*, 2010), a partir de uma composição diversificada que ofereça oportunidades de participação para um maior número de grupos, em especial os historicamente excluídos e em situação de vulnerabilidade (Avritzer e Santos, 2002).

Ainda não existem estudos conclusivos sobre a capacidade de inclusão das conferências. Isto se deve, sobretudo, à dificuldade de coletar informações sobre o perfil dos participantes – tanto pelo número de pessoas mobilizadas pelas conferências em todo o território, como pela diversidade dos métodos e sistemas de credenciamento usados pelos órgãos que realizam conferências. Estudos que olham para a dimensão inclusiva desses processos buscam pistas nas regras de participação (Ipea, 2013b).

2.2 Aprendizado democrático

O aprendizado democrático foi um dos primeiros efeitos das IPs considerados na literatura, sobretudo em estudos sobre o orçamento participativo. Nesse caso, a participação em si é tratada como um exercício democrático, um processo educativo de acesso à informação e exercício da atividade política, como ouvir, falar e trocar argumentos. Ele envolve diferentes dimensões, como a individual e a social. A primeira pode ser observada a partir de informações sobre o desenvolvimento de capacidades críticas e reflexivas de ação e exposição de ideias dos participantes; e a última trata da construção de relações coletivas de confiança (Luchmann e Hahn, 2012).

Participar de espaços como conferências ou conselhos permite uma maior compreensão dos processos internos ao governo, de encaminhamento e gestão de demandas. Dessa forma, o aprendizado resultante da participação contribui para o desenvolvimento de capacidades sociais, favorecendo o desenvolvimento de uma sociedade madura o suficiente a ponto de exercer uma pressão mais qualificada sobre o poder público (Romão, 2013).

Ainda sobre o aprendizado democrático, Fischer (2012) acrescenta que as pessoas podem aprender quando estão envolvidas em processos participativos. Segundo o autor, a descrição feita pelos participantes indica criação de estímulo pessoal que muitas vezes leva à maior participação em assuntos públicos. Encontrar indicadores que ajudem a entender como essas questões funcionam nas conferências, no entanto, não é tarefa simples. A dificuldade de analisar os efeitos das

conferências sobre as ações e a agenda do governo resulta das características desses processos e também das dinâmicas da gestão pública.¹

Embora não tenhamos a pretensão de solucionar todos esses desafios, na seção 3 introduzimos uma chave conceitual que pode ser útil para lidar com eles.

3 CONFERÊNCIAS COMO CICLOS: UMA RELEITURA DO PAPEL DAS CONFERÊNCIAS NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Uma análise holística da efetividade das conferências nacionais deve considerar os seguintes aspectos: as conferências são apenas um dos canais de comunicação e diálogo existentes entre governo e sociedade; são processos e não apenas eventos com finais delimitados; além disso envolvem diálogo e troca entre múltiplos atores, cada qual cumprindo um papel importante para sua efetividade. A seguir discutimos estes três aspectos e como eles se integram a um modelo cíclico de análise das conferências.

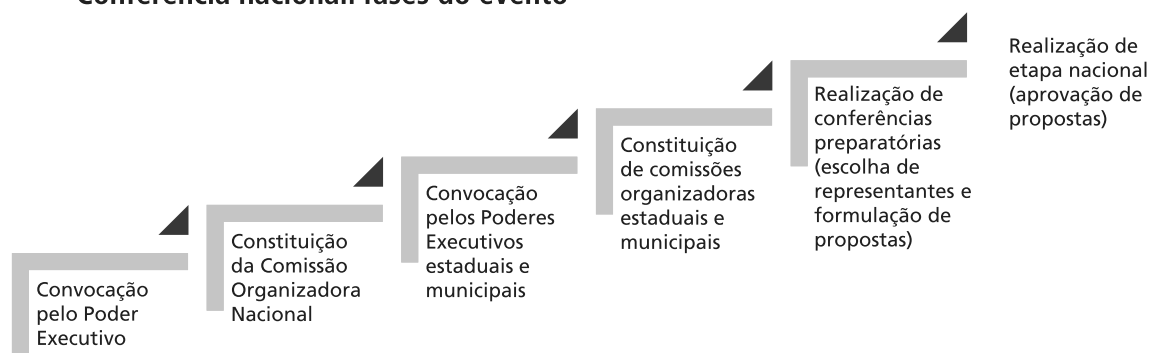
Em processos decisórios, há o que podemos chamar de *múltiplas entradas* ou múltiplos canais de diálogo. Por exemplo, as conferências não são os únicos mecanismos existentes de participação e diálogo entre governo e sociedade civil para formulação de políticas públicas. As demandas apresentadas nas conferências podem, ao mesmo tempo, chegar ao governo por meio de mesas de negociação, conselhos nacionais, audiências públicas, ouvidorias e outros mecanismos de participação não institucionalizados, como manifestações públicas, cartas abertas ao governo etc. Estas múltiplas entradas, conforme resolvemos denominar aqui, dificultam que visualizemos algo semelhante a uma relação de causalidade direta entre os resultados das conferências e as ações governamentais.

Políticas governamentais são debatidas e construídas em diferentes espaços, fóruns, órgãos. Cada um deles opera de acordo com um conjunto próprio de regras, com diferentes tempos de atuação e agendas de prioridades, além de públicos específicos. Estes múltiplos fóruns de comunicação e barganha com o governo complexificam a análise da efetividade de IPs isoladas e não podem ser desconsiderados (Goodin *et al.*, 2009).

1. Alguns dos desafios enfrentados são: *i) abrangência*: realizadas nos níveis municipal, estadual, e nacional, as conferências mobilizam participantes do país inteiro e produzem resultados que requerem articulação entre os entes federados, pois não envolvem apenas o Executivo federal; *ii) quantidade das propostas*: somente entre 2003 e 2011, 82 conferências foram realizadas, totalizando em torno de 18 mil propostas (Souza *et al.*, 2013); *iii) transversalidade das propostas*: muitas não são de responsabilidade apenas do órgão diretamente vinculado à conferência e requerem a articulação entre diferentes instâncias do Executivo e também dos Poderes Legislativo e Judiciário; e *iv) burocracia governamental e especificidades dos diferentes órgãos envolvidos na realização das conferências nacionais*: seja pela experiência com este tipo de processo ou por organização interna, alguns ministérios têm uma estrutura dedicada a lidar com as conferências e seus resultados (por exemplo: Ministério da Saúde), enquanto outros ainda não apresentam esse tipo de organização (Moreli, Morrone e Dias, 2013).

No que diz respeito apenas às conferências, estas podem ser estudadas como eventos e/ou como processos. Enquanto evento, o foco recai na realização de uma única conferência – desde a convocação pelo Poder Executivo federal até a etapa nacional. Uma vez convocada a conferência, constitui-se uma comissão organizadora nacional. Em seguida, os Poderes Executivos municipais e estaduais convocam as etapas locais e formam-se as comissões organizadoras estaduais e municipais. As comissões são responsáveis pela organização de cada etapa, cujas principais características são: *i*) diálogo entre representantes do governo e representantes da sociedade; *ii*) elaboração de propostas a serem encaminhadas para a etapa seguinte; e *iii*) seleção de representantes que prosseguirão para a próxima etapa (Souza *et al.*, 2013). A figura 1 resume as fases de realização da conferência enquanto evento.

FIGURA 1
Conferência nacional: fases do evento



Fonte: Souza *et al.* (2013).

No estudo das conferências enquanto evento, o desenho institucional é um dos aspectos relevantes de análise. Observa-se como são organizadas, quais são as normas para deliberação, quem pode participar. Olhar para o desenho institucional é importante, porque a maneira como processos participativos são organizados pode impactar sua efetividade e seu potencial inclusivo (Fung, 2004; Faria e Ribeiro, 2010; 2011; Cruxên *et al.*, 2013).

Importante conhecer os documentos que estão presentes na maioria das conferências e que expressam o trabalho nestas desenvolvido. Os documentos considerados relevantes para análise dos efeitos imediatos da conferência são: texto-base, caderno de propostas e relatório final.²

2. O *texto-base* é o documento, normalmente elaborado pela ou sob coordenação da comissão organizadora da conferência. É o documento inicial proposto na primeira etapa da conferência, tem como objetivo alinhar os conhecimentos dos participantes acerca do tema que será discutido na conferência. O *caderno de proposta* é o resultado da sistematização das propostas produzidas nos estados e encaminhadas à conferência nacional. Entregue aos participantes no início da etapa nacional, deverá conter a consolidação das demandas discutidas em estados e municípios e informações que orientem os debates e a deliberação, inclusive no que diz respeito à metodologia dos trabalhos. O *relatório final* da conferência contém as propostas aprovadas na etapa nacional, pode incluir também as moções apresentadas. Moções são manifestações coletivas que visam manifestar apoio ou contrariedade em relação a determinado assunto ou ação.

Quando as conferências são entendidas como processos, elas envolvem mais fases que as aqui elencadas. Uma vez realizado o evento conferência, espera-se que os seus resultados sejam encaminhados pelo governo e influenciem a gestão governamental de alguma forma. Nesse contexto, o Estado deveria também dar algum retorno para a sociedade sobre o encaminhamento dos resultados, o que permitiria aos atores sociais, por exemplo, usar essas informações para organizar suas ações e agendas futuras. Além disso, este retorno poderia servir de base para a próxima edição da conferência. Nesse sentido, o processo conferencial se torna, de maneira simplificada, um ciclo. A análise da efetividade das conferências deve levar em conta esses diferentes momentos.

As conferências nacionais não são processos unilaterais cujo sucesso depende apenas de um dos diversos atores envolvidos. O processo conferencial não só visa promover o diálogo amplo entre atores governamentais e atores sociais a respeito de propostas de políticas públicas, como é caracterizado pela interação entre estes. Nesse sentido, a análise da efetividade das conferências nacionais deve também levar em conta este processo multifacetado de troca e o papel dos diversos atores dentro deste.

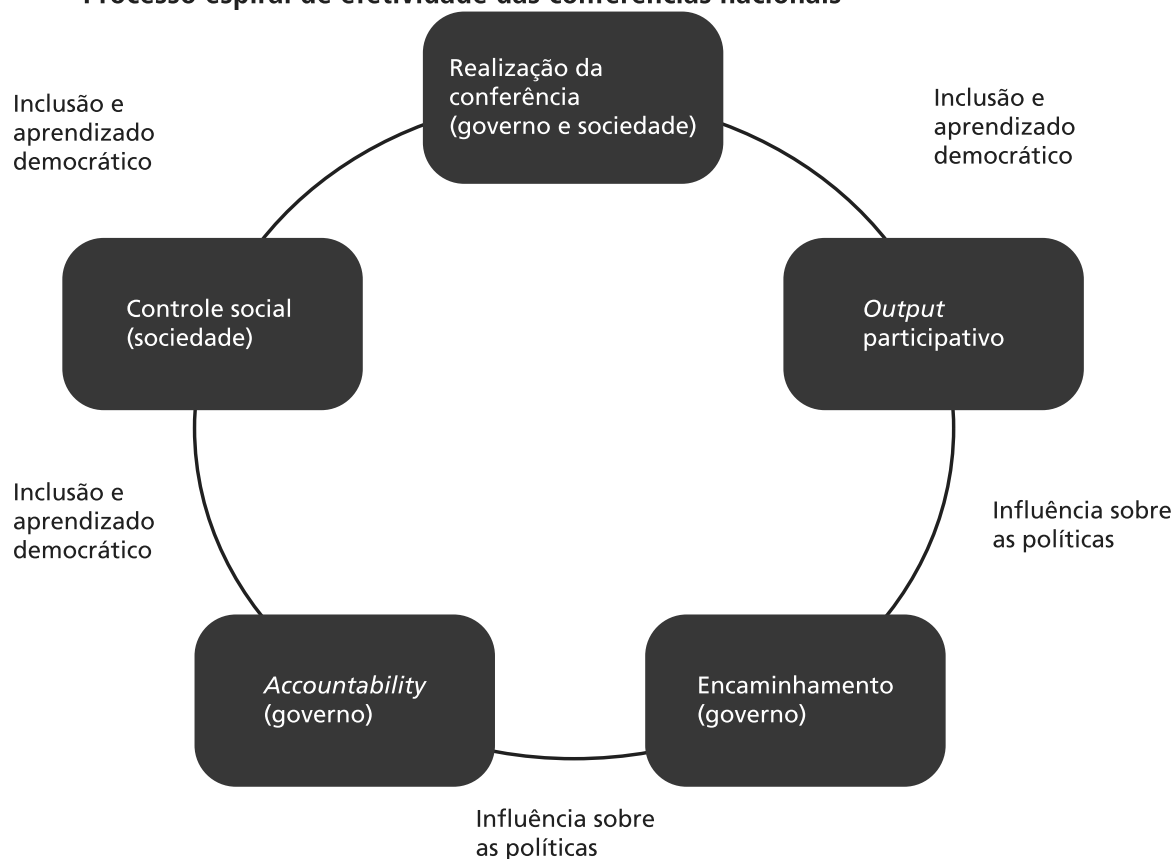
Tendo em vista essas considerações, propomos que a efetividade das conferências seja analisada com base em um modelo cíclico. A noção de ciclo pretende dar conta tanto do aspecto processual das conferências – realização, encaminhamento dos resultados, implementação, monitoramento e avaliação – quanto da atuação dos atores envolvidos.

Em tese, as conferências nacionais são organizadas pelo governo federal em parceria com a sociedade civil e resultam em um conjunto de propostas em uma determinada área – *output* participativo – expresso no conteúdo do relatório final da conferência. O momento seguinte consiste no *encaminhamento* dos resultados, em que o *output* participativo é processado pelos órgãos governamentais e potencialmente usado para o aprimoramento das políticas públicas e a adequação da agenda governamental. Este momento envolve ações de formulação, aprimoramento e implementação de políticas. Uma vez realizada esta etapa, caberia ao governo devolver à sociedade informações sobre os encaminhamentos dados aos resultados das conferências por meio de mecanismos de *accountability*.

Por sua vez, a sociedade civil deveria monitorar o encaminhamento das propostas, cobrar *accountability* do governo e usar o *feedback* governamental como base para diálogos futuros, sobretudo novas edições da conferência, assim exercendo o *controle social*. Dessa maneira, o processo conferencial ativa tanto o governo quanto a sociedade na consecução dos objetivos das conferências e encaminhamento de seus resultados.

A figura 2 sintetiza o modelo, alinhando cada momento às dimensões de efetividade que pretendemos analisar: inclusão, aprendizado democrático e influência sobre as políticas. As etapas do processo conferencial estão retratadas dentro dos retângulos, enquanto a dimensão de efetividade que predomina em cada etapa situa-se externamente em sentido horário.

FIGURA 2
Processo espiral de efetividade das conferências nacionais



Fonte: Pesquisa *Efetividade das conferências nacionais no Brasil*.
Elaboração das autoras.

Importante reconhecer que esse modelo tem um caráter normativo e, portanto, é uma simplificação da realidade. As conferências nacionais inserem-se em um contexto político complexo, marcado por disputas no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como entre organizações da sociedade civil. Processos como estes influem sobre o ciclo conferencial e podem impactar sua efetividade. Além disso, conforme mencionado anteriormente, as conferências constituem apenas um dos canais de interação entre governo e sociedade, de modo que não é completamente possível isolar as conferências de outros processos participativos.

É possível, por exemplo, que uma determinada ação ou programa tenha tido origem em uma proposta da conferência, mas ganhado materialidade ou substância em conselhos ou mesas de negociação. Nesse sentido, cabe ressaltar

que a conferência está imersa em um conjunto de processos participativos e não participativos. Embora reconheçamos estes aspectos, o modelo proposto delimita as etapas do processo conferencial que acreditamos serem essenciais para a compreensão do funcionamento das conferências e a análise de sua efetividade.

A proposta governamental é de que as conferências tenham edições subsequentes que retomem os debates e contribuam para a evolução das políticas públicas em cada área. De maneira geral, as conferências têm sido realizadas em intervalos de dois a quatro anos (Ipea, 2013b). Algumas já têm mais de dez edições, como a Conferência de Saúde; ao passo que outras estão previstas para ser realizadas pela primeira vez em 2015, como a Conferência de Turismo. Acreditamos que o modelo proposto é capaz de representar os momentos que, idealmente, ocorreriam entre a realização de uma edição da conferência e a próxima.

É preciso deixar claro que os momentos delineados no modelo podem ocorrer simultaneamente. A ideia do ciclo não é necessariamente marcar temporalidade, mas sim destacar etapas-chave no processo conferencial. Este formato é complexo o suficiente para dar conta do fato de que as conferências não são apenas eventos, mas processos de diálogo e interação entre governo e sociedade marcados por diferentes etapas. Ao mesmo tempo, a estratégia de focar estas etapas viabiliza não só o estudo dos efeitos das conferências sobre o planejamento governamental e a gestão pública, como também de outros efeitos como a inclusão de diferentes grupos sociais e o aprendizado democrático.

4 UM PASSO INSTRUMENTAL: INVESTIGANDO O CONTEÚDO DAS PROPOSTAS

Um desafio ressaltado com frequência na literatura e claramente perceptível ao observar a prática em espaços de participação é a dificuldade de fazer inferências causais diretas. Indagar se a adoção de certo tipo de IP produzirá efeitos sociais ou políticos e em que medida, ou seja, além de saber se a IP produz o efeito desejado, há o interesse em verificar a amplitude do efeito (Almeida, 2011).

Ao observar que “avaliação de efeitos não é desafio exclusivo das IPs, antes, trata-se de umas das empreitadas mais difíceis das ciências sociais (...) pois imputação de um determinado efeito a uma causa exige controlar outras causas possíveis”, Lavallo (2011, p. 40) alerta para a necessidade de estar atento para o perigo de avaliar efetividade com base em causalidade remota. Isto quer dizer que quando a relação entre a causa e o efeito é distante em termos de tempo e de processos ou ações, a conexão entre estes fica bastante fraca.

A alternativa, então, é concentrar o estudo nos efeitos mais próximos que se possa atribuir às IPs: decisões, resoluções. Assim, a recomendação é aproximar a causa do efeito, avaliando os resultados imediatos das IPs e “preparando um ponto de partida sólido para estudar as eventuais continuidades e descontinuidades entre as decisões efetivamente tomadas nas IPs e seus efeitos mais gerais” (Lavallo, 2011, p. 41).

Nesse sentido, investigar se o que é produzido nas conferências impacta as políticas governamentais requer antes que se tenha clareza sobre o que é produzido nas conferências. Isto é, antes de questionar se os resultados das conferências influenciam a agenda e os programas governamentais é preciso estudar o conteúdo das propostas, já que este pode determinar a viabilidade de sua implementação por parte do gestor. Isto está diretamente relacionado à clareza das propostas e à complexidade ou simplicidade de cada uma. Supomos que, quanto mais simples e clara é uma proposta, maior a probabilidade de ser considerada pelos gestores e, por consequência, influenciar a gestão das políticas públicas.

Com isso em mente, buscamos construir um modelo de análise da estrutura e do conteúdo das propostas resultantes de conferências nacionais. A investigação sobre estrutura teve por objetivo entender a organização das propostas: se havia objetivo, se estava claramente definido, se possuía uma única demanda central ou mais de uma, se possuía subdemandas.

O objetivo refere-se ao que a proposta busca alcançar a partir da ação demandada, deve estar vinculado à demanda central. A demanda central é demanda primária da proposta, isto é, a principal ação sugerida ou requisitada na proposta. Em alguns casos, há uma demanda central (uma ação primeira), à qual estão associadas diversas ações que qualificam ou orientam como ela deve ser executada. Estas ações secundárias são denominadas subdemandas. Uma maneira simples de identificá-las é observar se alguma parte do texto responde às perguntas: como a demanda central deve ser implementada? Ou o que deve acontecer uma vez implementada a demanda central?

Após verificar a estrutura geral das propostas, foi feita uma análise do conteúdo buscando perceber especificamente as reivindicações contidas em cada uma das 504 propostas. A análise de conteúdo foi realizada por meio de um formulário de análise de texto, para cada proposta de conferência da amostra selecionada preenchia-se um formulário. Para reduzir problemas de confiabilidade na análise do conteúdo, realizamos reuniões frequentes para revisão conjunta das propostas e alinhamento de conceitos. Também implementamos uma escala de avaliação da confiança no preenchimento dos dados, a qual serviu como base para as revisões.

Inicialmente analisamos o que chamamos de *ação ampla* da proposta, isto é, se a proposta demandava criação, modificação ou implementação de alguma ação. Quando cabível, mapeamos também o que denominamos de *ação específica* – identificada com base em um verbo de ação que delimita o significado de criação, modificação e implementação. Por fim, identificamos o objeto da ação contida em cada demanda central.

Além disso, procuramos observar se alguns temas caros às instâncias de participação podiam ser identificados ao se analisar o conteúdo das propostas. O primeiro deles, ligado à *capacidade de inclusão*, refere-se a se as propostas demandavam ações relacionadas a grupos vulneráveis, o que poderia sinalizar tanto a presença desses grupos no espaço da conferência quanto a possibilidade de vocalização de suas reivindicações em um processo de diálogo com o governo.

Procuramos observar também que *tipo de encaminhamento* a proposta sugeria: se se refere a alguma norma legal, o que poderia indicar necessária atuação do Legislativo ou do Executivo, a depender do tipo de norma, para implementação da proposta. Nesse mesmo sentido, identificamos se a proposta falava, explicitamente, em algum instrumento de *planejamento*, o que poderia apontar relação mais direta com o Executivo e o Legislativo federais, também a depender do caso.

Investigamos também se a proposta tratava de forma direta da *participação social* ou de instâncias de participação. Por último, procuramos identificar se a proposta requeria de forma explícita o envolvimento de todos ou alguns entes da Federação ou que a proposta fosse implementada em entes específicos – municípios ou estados, por exemplo.

4.1 Desenho de pesquisa e limites de análise

O projeto teve início com a construção de um banco de dados com as propostas resultantes das conferências realizadas no período 2009-2011 (tabela 1). Os documentos finais de dezenove conferências nacionais foram estudados, suas propostas analisadas e ordenadas de modo a permitir a seleção de uma amostra.

Foi escolhido o período 2009-2011 por ser imediatamente anterior ao Plano Plurianual (PPA 2012-2015) e assim permitir uma comparação entre os relatórios finais das conferências e o próprio PPA. Identificamos todas as conferências realizadas nesse período de tempo, bem como a quantidade de propostas resultantes de cada uma delas. A amostra de propostas a serem analisadas foi feita por sorteio aleatório, considerando a diferença nas quantidades de proposta de cada conferência.

TABELA 1
Lista de conferências realizadas entre 2009 e 2011

Conferências	2009	Número de propostas	2010	Número de propostas	2011	Número de propostas
1 Aquicultura e Pesca	3 ^a	520	-	-	-	-
2 Assistência Social	7 ^a	57	-	-	8 ^a	65
3 Cidades	-	-	4 ^a	99	-	-
4 Comunicação	1 ^a	663	-	-	-	-
5 Cultura	-	-	2 ^a	32	-	-
6 Defesa Civil e Assistência Humanitária	-	-	1 ^a	104	-	-
7 Direitos da Criança e do Adolescente	8 ^a	67	-	-	-	-
8 Direitos da Pessoa Idosa	2 ^a	403	-	-	3 ^a	40
9 Economia Solidária	-	-	2 ^a	162	-	-
10 Educação	-	-	1 ^a	677	-	-
11 Esporte	-	-	3 ^a	308	-	-
12 Políticas para as Mulheres	-	-	-	-	3 ^a	98
13 Políticas Públicas de Juventude	-	-	-	-	2 ^a	111
14 LGBT	-	-	-	-	2 ^a	SI
15 Promoção da Igualdade Racial	2 ^a	761	-	-	-	-
16 Saúde	-	-	-	-	14 ^a	345

(Continua)

(Continuação)

Conferências	2009	Número de propostas	2010	Número de propostas	2011	Número de propostas
17 Saúde Ambiental	1ª	48	-	-	-	-
18 Segurança Alimentar e Nutricional	-	-	-	-	4ª	168
19 Segurança Pública	1ª	50	-	-	-	-
Total	8	2.569	6	1.382	7	827

Fonte: Documentos finais produzidos pelas conferências nacionais realizadas entre 2009 e 2011.
 Elaboração das autoras.

Inicialmente, pretendíamos elaborar um instrumento que permitisse tanto entender o conteúdo das propostas quanto identificar possíveis correspondências entre as propostas e o conteúdo de documentos do governo federal. Tínhamos dois instrumentos em mente: *i*) PPA 2012-2015; e *ii*) relatórios de gestão de órgãos setoriais (ministérios e secretarias), cujas características resumimos no box 1.

BOX 1

Características dos instrumentos para a pesquisa empírica

<p>PPA 2012-2015</p> <p>O PPA 2012 a 2015 seria a edição escolhida para observar a existência de correspondência com o conteúdo das propostas das conferências realizadas entre 2009 e 2011. Foram realizados testes para a viabilidade da análise de correspondência. Os testes consistiam em selecionar algumas propostas e tentar encontrar formas de verificar a correspondência ou a sintonia entre elas e o conteúdo dos objetivos, das metas e das ações definidos nos programas temáticos do PPA. De um lado, estes testes nos permitiram perceber a diversidade e complexidade das propostas. As propostas variavam em termos de tamanho (algumas com dez, outras com mais de quatrocentas palavras, por exemplo), continham mais de uma demanda – isto é, pediam ações independentes entre si – ou especificavam uma série de ações associadas a uma mesma demanda. Tal complexidade requeria um instrumento mais refinado de análise de conteúdo. De outro lado, dada a abrangência, a diversidade e o nível de detalhe dos temas tratados nas propostas, percebemos a dificuldade de estabelecer vínculos diretos ou substantivos com o conteúdo de documentos governamentais como o PPA. Em vários casos era possível argumentar tanto que não havia correspondência – já que vários detalhes da proposta estavam ausentes – ou que havia correspondência – já que a ideia central da demanda estava presente. Nesse caso, a dificuldade de definir um grau de correspondência refletia tanto o formato das diversas propostas quanto o conteúdo pouco específico do PPA. Um problema adicional referia-se à questão temporal. Ainda que o PPA 2012-2015 houvesse sido elaborado após as conferências analisadas, não havia como dizer que correspondências de conteúdo estavam relacionadas à influência das conferências sobre a agenda governamental. Conteúdos similares poderiam ser fruto, por exemplo, de sintonia entre governo e sociedade civil ou de outros canais de diálogo como conselhos ou mesas de negociação.</p>
<p>Relatórios de gestão</p> <p>Os relatórios de gestão são instrumentos que delimitam as responsabilidades e indicam as atividades de cada órgão governamental no ano de referência. Além do PPA, pensávamos em usar relatórios de gestão setoriais para observar correspondências com o conteúdo das propostas das conferências. Os relatórios a serem analisados seriam aqueles produzidos entre a realização da conferência e suas edições seguintes – ainda que algumas ainda não tenham edição subsequente prevista.</p> <p>Foram localizados e organizados os relatórios de gestão correspondentes às áreas temáticas das 21 conferências nos anos posteriores à realização destas. Cada área temática geralmente possui seus próprios relatórios anuais de gestão, de acordo com as subdivisões setoriais. Por exemplo, o Ministério das Cidades (MCidades) possui relatórios de gestão relativos à acessibilidade, à habitação, ao saneamento, ao transporte e à mobilidade, e um relatório da Secretaria Executiva. Nos testes realizados com relatórios de gestão, observamos dificuldades semelhantes às identificadas nos testes realizados com o PPA.</p>

As limitações expostas a partir dos testes realizados repercutiram sobre nosso entendimento das conferências e sobre o nosso desenho de pesquisa das seguintes formas. Em primeiro lugar, elas reforçaram a necessidade de um modelo holístico de análise da efetividade das conferências que leve em consideração o fato de que as conferências são parte de processos mais amplos e complexos de produção de políticas públicas – conforme discutido em seção anterior. Em segundo lugar, tais limitações demonstraram a necessidade de se debruçar com maior profundidade sobre o conteúdo das propostas – sobre cada componente, tema e ação tratados. A literatura existente sobre a efetividade das conferências nacionais não tem feito isto de maneira sistemática ou consistente. Nossos esforços sugerem que desenhos de pesquisa que não levem em conta estes dois aspectos arriscam simplismo e irrelevância.

Com base nessas considerações, decidimos nos dedicar primordialmente ao refinamento do instrumento de análise das propostas, buscando suprir a lacuna observada no estudo das conferências nacionais. A próxima subseção detalha este processo.

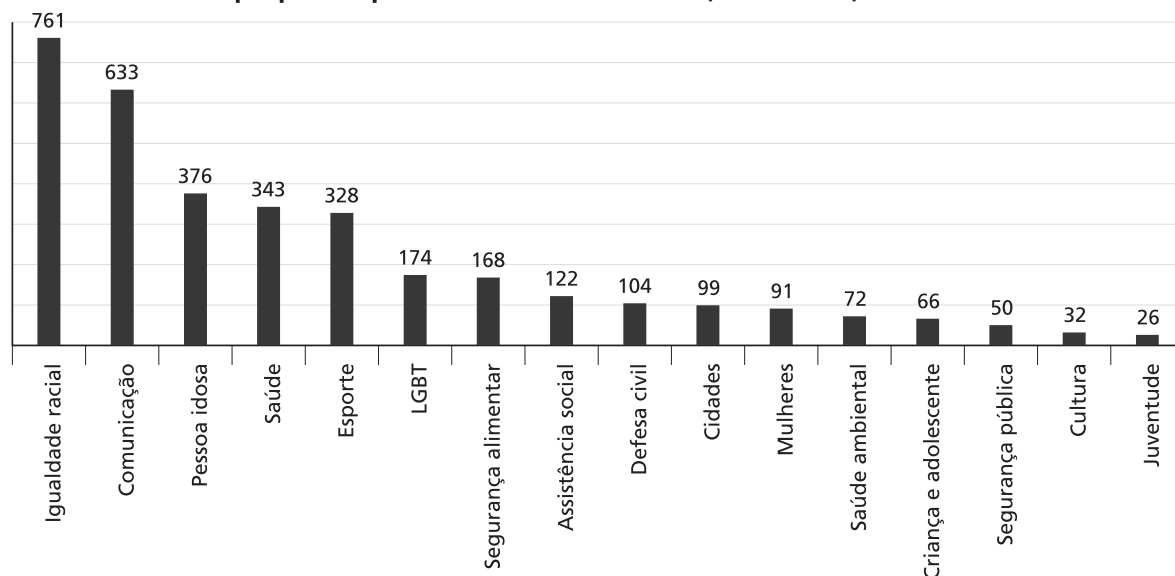
4.2 O horizonte e além: mergulhando no conteúdo das propostas

Existe uma variedade nas formas de produção das propostas de conferências e na quantidade das propostas contidas nos relatórios finais. A pesquisa identificou e organizou 3.445 propostas produzidas entre 2009 e 2011 em dezoito edições de conferências nacionais típicas³ de dezesseis temas diferentes.⁴ A menor quantidade de propostas entre as conferências estudadas foi observada na segunda edição da conferência de juventude, com 26 propostas, e a maior, na segunda edição da conferência de promoção da igualdade racial, cujo relatório final tinha 761 propostas.

3. As conferências típicas são as que apresentam algumas características em comum: convocadas pelo Poder Executivo como espaços de promoção do diálogo entre governo e sociedade; ocorrência de etapas preparatórias; encaminhamento de propostas e seleção de representantes para a etapa seguinte (Ipea, 2013b).

4. As Conferências de Direitos dos Idosos e de Assistência Social realizaram duas edições durante esse período. Entre as conferências que ocorreram no período escolhido, três foram retiradas do universo de pesquisa por que seus documentos finais não trazem propostas identificáveis. Estas conferências produziram como documento final textos corridos disponibilizados no início da conferência e modificado ao longo de suas etapas. Esses documentos trazem, em geral, diretrizes amplas sobre as políticas relacionadas ao tema da conferência. Esse é o caso da 3ª Conferência de Aquicultura e Pesca, 2ª Conferência de Economia Solidária e a 1ª Conferência de Educação.

GRÁFICO 1
Número de propostas por conferência temática (2009-2011)



Fonte: Banco de dados da pesquisa *Efetividade das conferências nacionais no Brasil*.
Elaboração das autoras.

A quantidade de propostas consolidadas em cada conferência pode influenciar a viabilidade e a capacidade de incorporação do conteúdo das propostas nas políticas governamentais, bem como sua implementação e monitoramento. Em tese, é mais fácil para o gestor federal lidar com um conjunto delimitado de propostas prioritárias que com um grande número de propostas diversas.

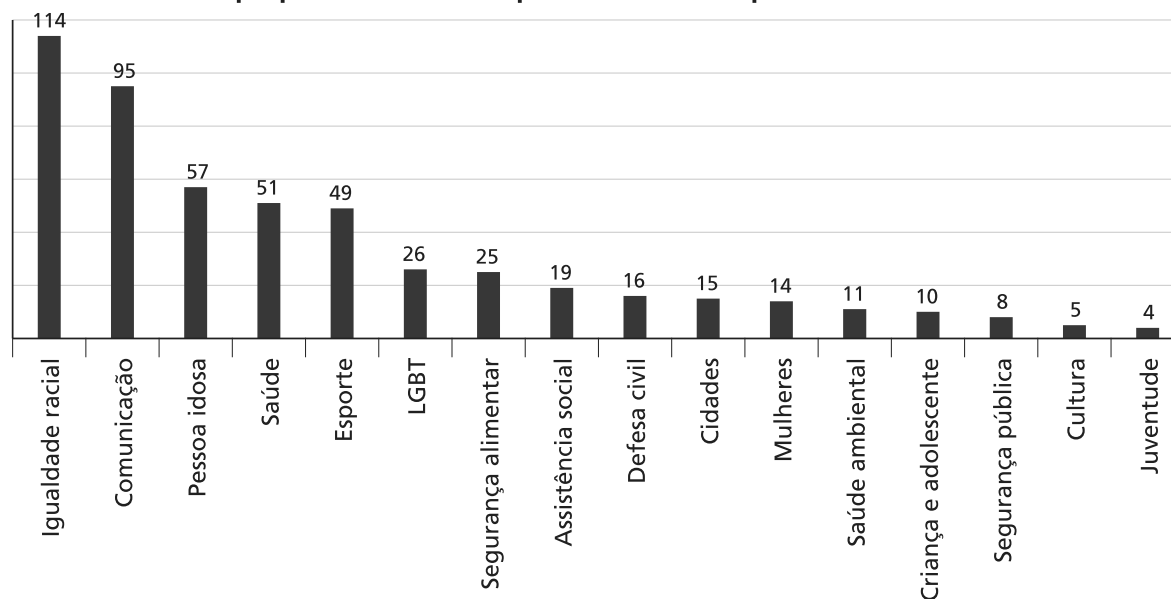
Variações na quantidade de propostas para cada conferência podem ser explicadas pelas diferentes regras de deliberação que organizam os debates e a produção de resultados das conferências. A segunda edição da Conferência da Juventude, por exemplo, limitava a quantidade de propostas produzidas pelos grupos de trabalho no manual de orientação das comissões organizadoras.⁵ Já as duas edições da conferência de promoção da igualdade racial não trabalharam com nenhum tipo de priorização de propostas, sendo na etapa nacional produzido um relatório contendo todas as propostas discutidas e aprovadas.

A amostra de propostas para análise de conteúdo foi selecionada considerando as diferenças entre as conferências em termos de quantidade de propostas. O gráfico 2 indica o número de propostas selecionadas de cada conferência selecionadas a partir da amostra.

5. Além disso, para evitar um grande volume de propostas e, ao mesmo tempo, não deixar de registrar as vocalizações/demandas dos participantes, dois outros documentos foram organizados: um texto-base emendado e cartas.

GRÁFICO 2

Número de propostas analisadas por conferência a partir da amostra



Fonte: Banco de dados da pesquisa *Efetividade das conferências nacionais no Brasil*.
Elaboração das autoras.

As próximas seções detalham a maneira como as propostas selecionadas foram analisadas e descrevem os resultados iniciais da análise.

4.3 Estrutura das propostas: complexidade e viabilidade

A estratégia utilizada para analisar as propostas iniciava-se com a identificação das demandas centrais, ou seja, a principal ação sugerida ou requisitada na proposta – a demanda primária da proposta. A quantidade de demandas centrais indica o quanto uma proposta é complexa e exige mais esforço e articulação para ser atendida. Em vários casos, uma mesma proposta contém demandas de conteúdo diverso. Há também propostas cujas demandas listadas precisariam de colaboração de diversas instâncias governamentais e da sociedade civil para serem implementadas.

A maior parte das propostas selecionadas (85,5%, ou 431 casos) tinha apenas uma demanda central. Em apenas 73 casos (14,5%), a proposta continha mais de uma demanda central. A seguinte proposta da 2ª Conferência Nacional de Igualdade Racial é um exemplo de proposta com somente uma demanda central.⁶

Desenvolver políticas públicas para criação e instituição de percentual de cotas para promoção da cultura negra em projetos sociais patrocinados pelo governo, que valorizem a imagem dos negros, principalmente da mulher negra, ressaltando a sua importância histórica no desenvolvimento econômico do país (Brasil, 2009b, grifo nosso).

6. A demanda central está em destaque.

Entre os casos que apresentam mais de uma demanda central, 78,1% apresentam duas demandas centrais e 20,5% apresentam três demandas centrais. Apenas uma proposta continha cinco demandas centrais. Dizemos que há mais de uma demanda central em uma proposta de conferência quando estas demandas são absolutamente independentes uma da outra e requerem ações diferentes para serem atendidas. A proposta seguinte da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública é exemplo de proposta com mais de uma demanda. As três demandas identificadas estão em destaque.

Fortalecer a Defensoria Pública, com a sua estruturação em todas as comarcas do país, como instrumento viabilizador do acesso universal à justiça e à defesa técnica, bem como criar os juizados especiais em âmbito nacional e ampliar a efetivação dos já existentes, como forma de aperfeiçoar a prestação jurisdicional (Brasil, 2009a, grifo nosso).

Assim como percebemos que uma proposta poderia ter várias demandas, notamos que havia ações que, associadas à demanda central, qualificavam ou orientavam como a demanda central deveria ser executada. Estas ações foram denominadas subdemandas e indicam como a demanda central deve ser implementada ou o que deve acontecer uma vez implementada a demanda central.

A proposta seguinte da 2ª Conferência Nacional de Cultura é um exemplo de proposta que possui subdemandas.

Registrar, valorizar, preservar, e promover as manifestações de comunidades e povos tradicionais (conforme o Decreto Federal nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007), itinerantes, nômades, das culturas populares, comunidades ayahuasqueiras, LGBT, de imigrantes, entre outros com a difusão de seus símbolos, pinturas, instrumentos, danças, músicas, e memórias dos antigos, por meio de apresentações ou produção de CDs, DVDs, livros, fotografias, exposições e audiovisuais, incentivando o mapeamento e inventário das referências culturais desses grupos e comunidades (Brasil, 2010e, grifo nosso).

A demanda central está sublinhada e as subdemandas, que indicam como se deve realizar a demanda central da proposta, são:

- 1) Difusão de seus símbolos, pinturas, instrumentos, danças, músicas, e memórias dos antigos, por meio de apresentações ou produção de CDs, DVDs, livros, fotografias, exposições e audiovisuais;
- 2) Incentivando o mapeamento e inventário das referências culturais desses grupos e comunidades (Brasil, 2010e).

Nos casos em que a proposta fala em implementação da demanda central *considerando* ou *respeitando* algum aspecto, entendemos que é uma condição que faz parte da demanda central, ou seja, não é uma ação independente: Exemplo da 2ª Conferência Nacional de Cultura: “implementação de uma política cultural considerando a diversidade regional” (Brasil, 2010e).

Considerar a diversidade regional faz parte da demanda central, não é uma ação em si mesma. Das propostas analisadas, identificamos subdemandas em 163 ou 32,3% do total. A quantidade de subdemandas varia de uma até doze, sendo mais comum haver propostas com uma, duas, e três subdemandas, 40,5%, 27,6% e 14,7%, respectivamente.

Essa maneira de entender a estruturação das propostas pode ser útil para os gestores de políticas públicas, permitindo desagregar os diferentes componentes da proposta para monitoramento e análise de viabilidade. Esta estruturação pode ser também útil para pesquisadores que se propõem a estudar o impacto dessas propostas na gestão de políticas públicas, na atividade parlamentar ou no planejamento governamental. Um olhar atento para as propostas revela que pode haver várias demandas numa única proposta, e por consequência, necessidade de considerar diferentes áreas governamentais na análise de efetividade.

4.4 Efetividade como capacidade de inclusão de grupos minoritários

A capacidade de envolver diferentes grupos sociais e políticos – sobretudo aqueles tradicionalmente excluídos dos processos políticos –, oferecendo oportunidades concretas para que manifestem suas demandas, é uma questão central quando se fala em efetividade da participação social e das conferências. Na análise textual de cada uma das propostas da amostra, buscamos perceber se há menção a grupos sociais vulneráveis e se estas citam valores relacionados à diversidade ou a questões ligadas à discriminação e ao preconceito a grupos específicos.

Consideramos que as propostas, como produto imediato das conferências, podem trazer indicadores de um potencial inclusivo subjacente ao espaço participativo. A partir do pressuposto de que as IPs sempre se sustentaram na argumentação da inclusão de grupos minoritários ou historicamente marginalizados. Não existe clareza sobre o potencial inclusivo das conferências, mas há indícios nesse sentido.

Na análise das propostas, observamos a quantidade de menções a grupos sociais vulneráveis, por exemplo, mulheres, negros, indígenas, povos e comunidades tradicionais, idosos, crianças e adolescentes, jovens, população em situação de rua; e utilizamos o conceito disponível no dicionário de direitos humanos:

conjunto de pessoas pertencentes a uma minoria que por motivação diversa, tem acesso, participação e/ou oportunidade igualitária dificultada ou vetada, a bens e serviços universais disponíveis para a população. São grupos que sofrem tanto materialmente como social e psicologicamente os efeitos da exclusão, seja por motivos religiosos, de saúde, opção sexual, etnia, cor de pele, por incapacidade física ou mental, gênero, dentre outras.⁷

7. Dicionário de direitos humanos. Disponível em: <<http://goo.gl/IIIQRhQ>>.

Povos e comunidades tradicionais são os que desenvolveram estilos de vida relacionados a ambientes naturais específicos e estabeleceram vínculos com esses ambientes, por exemplo: indígenas, quilombolas, comunidades de terreiro, extrativistas, ribeirinhos, caboclos, pescadores artesanais, pomeranos, entre outros (Ipea, 2012).

Das 504 propostas analisadas, 44,2% citavam algum grupo social vulnerável. Este resultado indica que as demandas expressas nas propostas de conferência trazem necessidades de grupos que historicamente estão fora dos espaços institucionais de deliberações e decisões públicas. Grupos vulneráveis trazem à agenda pública questões relacionadas às minorias, podendo fazer emergir novas demandas. Observa-se pelas propostas que as conferências são espaços de expressão de demandas diversas.

Das 397 menções a grupos vulneráveis observadas entre as 144 propostas que citavam algum grupo, 79 citavam dois ou mais deles. Os grupos citados nas 504 propostas analisadas são definidos como grupos discriminados de forma geral, o que inclui etnias: indígenas, pessoas com deficiência (25), quilombolas (dezessete), ciganos, LGBT (dez), palestinos (dois), judeus, povos de fronteira (dois), árabes (um), refugiados (um).

Há 79 menções a comunidades específicas, em sua maioria povos e comunidades tradicionais (53), comunidades de religiões de matriz africana (dez), quilombolas (três), afro-brasileiras, comunidades rurais (três), pescadores artesanais e comunidades indígenas (duas menções cada).

Menções a negros nas propostas analisadas totalizam quarenta, incluindo a expressão afro-brasileiros. Há ainda oito menções a população de baixa renda ou em vulnerabilidade social, duas menções a pessoas em situação de prisão, e uma para cada grupo descrito a seguir: pessoas vivendo com HIV/Aids, usuários de drogas, pessoas em situação de rua.

As mulheres foram citadas por 56 vezes, 21 propostas citavam mulheres de uma forma geral, seis citavam as mulheres negras, indígenas (cinco), quilombolas (quatro), povos e comunidades tradicionais (quatro), mulheres em situação de prisão (três), mulheres adolescente, de terreiro e ciganas (duas) e, por último, assentadas, idosas, privadas de liberdade, gestantes e lésbicas (uma).

Idosos foram citados cinquenta vezes, incluindo idosos com deficiência e vítimas de violência. Jovens foram citados 46 vezes, incluindo referências a crianças e adolescentes, juventude, jovens portadores de deficiência, em conflito com a lei, dependentes químicos, LGBT, negros, do campo, do sistema socioeducativo e do sistema prisional.

Das 504 propostas analisadas, 17,5% mencionam valores relacionados à diversidade ou à discriminação e ao preconceito a grupos específicos.

4.5 Efetividade como impacto nas políticas públicas

Para verificar os conteúdos presentes nas propostas construídas em conferências, foi realizada uma análise que busca identificar três aspectos, a partir da demanda central da proposta: *i*) qual a ação demandada entendida de forma ampla; *ii*) qual ação específica está expressa na demanda; e *iii*) qual o objeto da ação.

As propostas analisadas possuem demandas que pedem a criação de algo novo, pela modificação de algo que já existe ou que algo que já existe seja efetivamente implementado. Do total de 46%, uma proposta que serve de exemplo para criação ou implantação de algo novo é a número 22 da 2ª Conferência Nacional de Igualdade Racial.

Fomentar políticas públicas voltadas a ações de reafirmação de identidade cultural pluriétnica, com apoio e incentivos a grupos que promovam a pluralidade cultural brasileira (Brasil, 2009b, grifo nosso).

Podemos citar como exemplo entre os 36% de propostas que requerem modificação, aperfeiçoamento ou fortalecimento, ou seja, quando a proposta tem por finalidade mudar ou fortalecer algo que já existe, a proposta número 25 da 2ª Conferência de Juventude. Ela requer modificações, aperfeiçoamento e fortalecimento dos conselhos de juventude.

Os conselhos de juventude no Brasil devem se constituir considerando as seguintes características/atribuições: (a) Representar a juventude no sentido de promover melhorias, qualidade de vida e acesso a ações e projetos diversificados; (b) Com caráter deliberativo e fiscalizador, com cotas de 3/5 de jovens; (c) Com entidades que atuem no segmento de juventude; (d) Com obrigatoriedade de inserção juvenil; (e) Com alternância de sociedade civil e poder público na presidência; (f) Com garantia de espaço de participação nos conselhos de juventude para os estudantes, LGBT, mulheres, negros, pessoas com deficiência, entidade de bairro, trabalhadores, jovens do campo e de comunidades indígenas, quilombolas, de terreiros e povos tradicionais, entre diversos outros segmentos juvenis; (g) Com sede própria; (h) Acompanhados de fóruns municipais e/ou territoriais e demais organizações de suporte/apoio ao conselho; (i) Subdivididos por conselhos regionais, de acordo com o porte do município, cujos membros da sociedade civil sejam eleitos em fóruns, assembleias e outros coletivos específicos de juventude, e não indicados, salvo quando não houver um fórum específico de juventude; (j) Com dotação orçamentária específica prevista em LDO/LOA e no PPA; (k) Com prazo de mandato definido por lei, e, onde ainda não houver conselhos, que seja fomentada e incentivada a sua criação; (l) Com 3/4 de participação da sociedade civil, contemplando a participação dos povos tradicionais e comunidades indígenas (Brasil, 2011a).

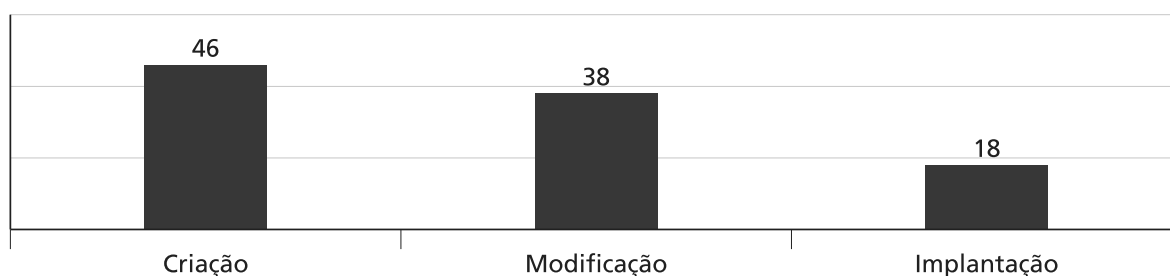
A demanda central dessa proposta é por revisar as características e atribuições dos conselhos de juventude.

Um exemplo do grupo de 18% das propostas, de implementação ou efetiva implementação, requerendo que se ponha em prática ou se garanta algo que já existe, é a proposta número 4 da 2ª Conferência de Cultura.

Implementar a Convenção da Diversidade Cultural por meio de ações socioeducativas nas diversas linguagens culturais (literatura, dança, teatro, memória e outras), e as linguagens específicas próprias dos povos e culturas tradicionais, conforme o Decreto Federal nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, dirigidas a públicos específicos: crianças, jovens, adultos, melhor idade (Brasil, 2010e).

O total de demandas contidas nas propostas analisadas mostra que 46% delas requerem a criação de novas políticas, ações ou regras, já 38% pedem pela modificação de alguma prática que já existe e 18% solicitam a efetiva implementação de algo que já está assegurado.

GRÁFICO 3
Ações amplas contidas nas demandas de propostas das conferências
(Em %)



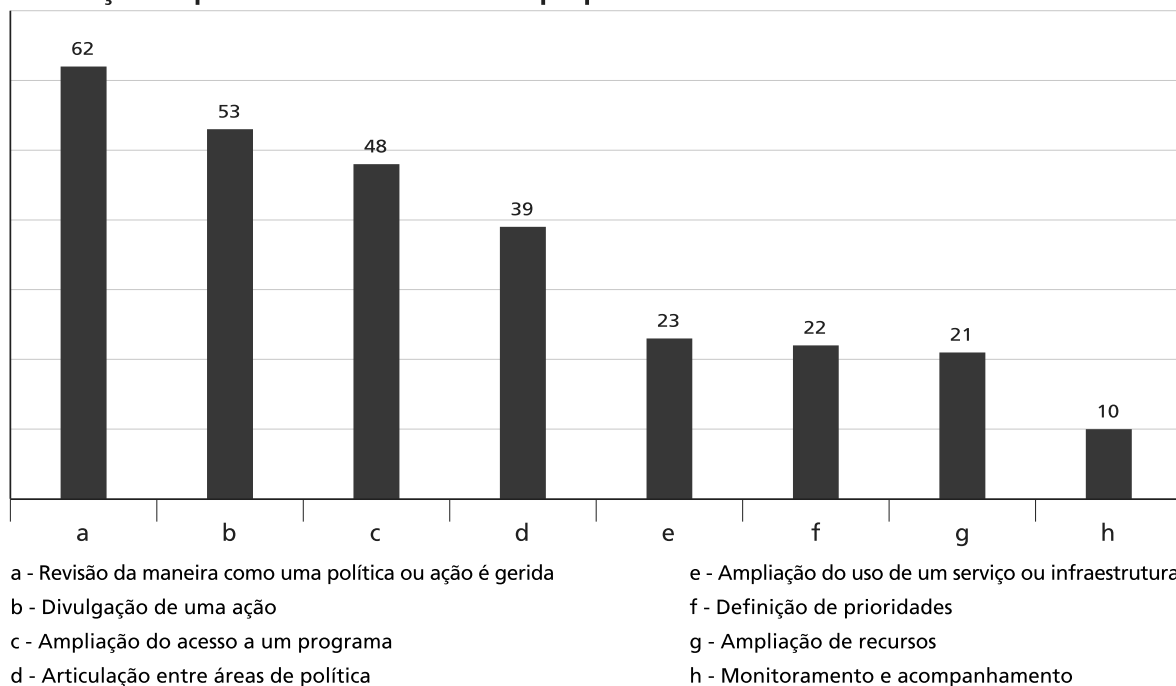
Fonte: Banco de dados da pesquisa *Efetividade das conferências nacionais no Brasil*.

Ações específicas estão presentes nas propostas em que há maior detalhamento acerca de como deve ser executada a ação ampla. Verificamos, também, quais ações específicas estão presentes nas demandas. Das 431 propostas identificadas com apenas uma demanda central, 286 têm uma ação específica delimitada no corpo do texto. As propostas mais gerais, que não possuem uma ação específica, possuem somente ação ampla e em seguida o objeto dessa ação ampla.

Mais da metade das propostas não possui ação específica, ou seja, traz demandas que permitem maior liberdade de ação por parte do gestor público. Pode-se citar como uma proposta sem ação específica a número 1 da 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária.

Qualificação profissional e formação educacional nos cursos médios e superiores, nas suas respectivas áreas de competência, inclusive com parcerias necessárias com os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, para formação Regional de Técnicas em Defesa Civil, a exemplo do CEPED (Brasil, 2010b).

GRÁFICO 4
Ações específicas demandadas nas propostas das conferências



Fonte: Banco de dados da pesquisa *Efetividade das conferências nacionais no Brasil*.
Elaboração das autoras.

A ação específica mais frequente presente em 62 propostas analisadas, requer a revisão da maneira como uma política é gerida. Citamos como exemplo a proposta número 21 da 14ª Conferência Nacional de Saúde: “Rever os critérios para concessão de benefício sócio-previdenciário para que incluam as pessoas que usam drogas e que estejam sob tratamento” (Brasil, 2011e).

A divulgação ou disseminação de informação sobre uma ação é a segunda ação específica mais frequente, presente em 53 propostas. Um exemplo é a proposta número 458 da 2ª Conferência de Igualdade Racial.

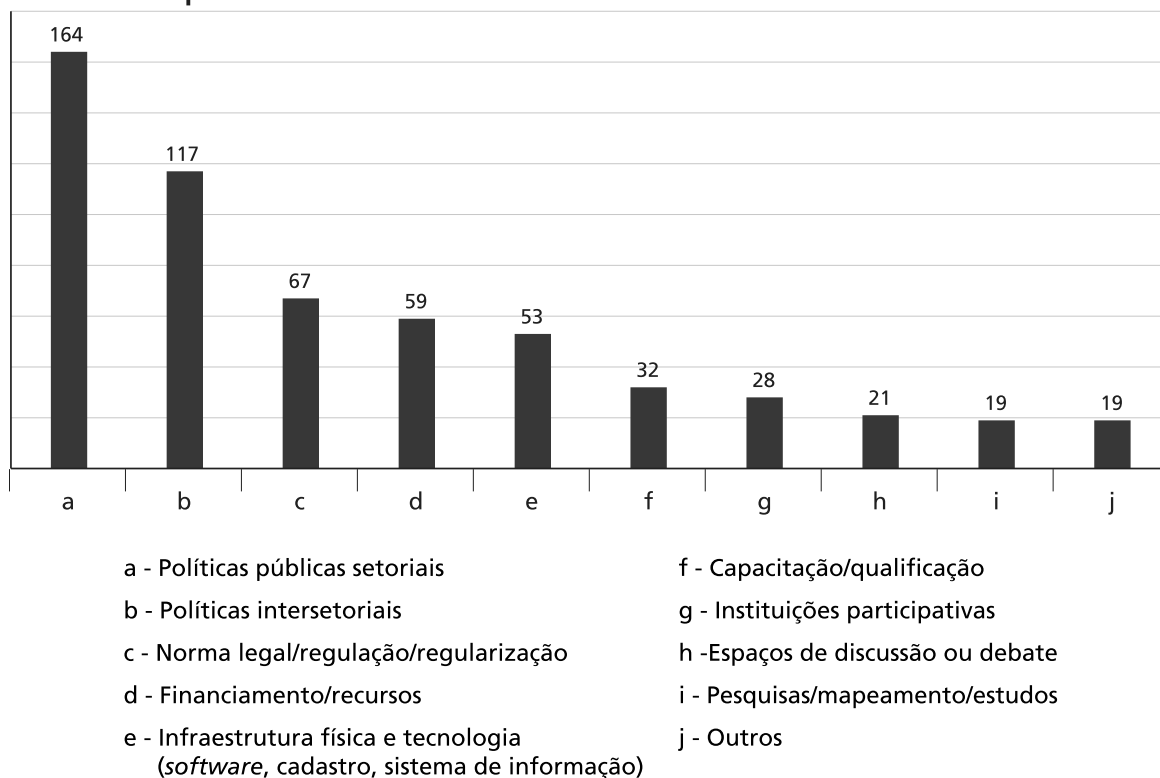
Produzir material de orientação, nas três instâncias da administração pública, que verse sobre os atos, condutas, atitudes e comportamentos racistas com vistas a informar a população sobre a aplicação da Lei contra o Racismo e os contatos dos ministérios públicos federal e estaduais, e os órgãos de segurança pública (Brasil, 2009b, grifo nosso).

A terceira ação específica mais citada pede a ampliação do acesso a um programa ou ação, ou seja, ampliar a cobertura de um programa. Podemos citar como exemplo a proposta número 33 da 3ª Conferência de Mulheres.

Implementar, fortalecer, ampliar e manter os Centros de Referência de Atendimento à Mulher, com equipamentos específicos e acessíveis, vinculados aos organismos de políticas públicas para as mulheres e à rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, garantindo que não sejam substituídos por outros equipamentos sócio assistenciais, regionalizando os serviços e promovendo a capilaridade em relação aos municípios (Brasil, 2011b).

Outra dimensão importante do estudo diz respeito aos objetos das ações demandadas pelas propostas das conferências. Os objetos se referem aos assuntos tratados nas demandas de conferências.

GRÁFICO 5
Sobre o que falam as demandas das conferências



Fonte: Banco de dados da pesquisa *Efetividade das conferências nacionais no Brasil*.
Elaboração das autoras.

O objeto mais frequente trata de políticas públicas setoriais, ou seja, são demandas relacionadas à área específica da conferência. Nessa denominação inclui-se a operacionalização, a gestão e o planejamento, inclusive objetivos das diretrizes das políticas. Podemos citar, como exemplo, a proposta número 40 da 7ª Conferência de Assistência Social.

Garantir e publicizar as ações da política de assistência social e seus serviços por meio da acessibilidade aos materiais informativos (braile, intérprete de libras, guia intérprete, áudio descrição, letras ampliadas, audiovisual) e meios físicos de acesso adequados, a fim de garantir integralmente a participação da pessoa com deficiência em todos os espaços de discussão, em consonância com a legislação vigente (Brasil, 2009c).

A segunda demanda mais frequente tem por objeto as políticas públicas intersetoriais, ou seja, políticas que envolvem mais de uma área de governo. Isto evidencia a transversalidade das propostas: muitas não são de responsabilidade apenas do órgão diretamente vinculado à conferência e requerem a articulação entre diferentes instâncias do Executivo e também do Legislativo e do Judiciário.

Algumas das conferências estudadas pertencem a setores reconhecidos como naturalmente transversais, pois a execução de suas políticas depende de órgãos de áreas diversas e o órgão central das temáticas tem por função primordial articular. Nesses casos, a execução de políticas próprias ocorre em número menor que nas políticas consideradas setoriais. As conferências com maior grau de transversalidade presentes na pesquisa são as de mulheres, idosos, igualdade racial, juventude, criança e adolescente.

A proposta número 258 da 2ª Conferência Nacional de Igualdade Racial é um exemplo de proposta cujo objeto da ação demandada é uma política intersetorial.

Articular junto ao SUS e ao Suas a utilização do Cadastro Nacional de Transplantes, de modo a identificar as pessoas carentes, em especial da população negra, para que as mesmas recebam uma alimentação adequada no período pré-operatório e, quando necessário, sejam encaminhadas às casas abrigo para a recuperação pós-operatória (Brasil, 2009b).

O terceiro tema mais citado nas propostas são as normas legais, mecanismos de regulação ou regularização. Citamos, como exemplo, a proposta número 16 da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.

Instituir lei orgânica que proteja direitos como um sistema remuneratório nacionalmente unificado, com paridade entre ativos e inativos, aposentadoria especial com proventos integrais, de 25 anos de serviço para mulher e 30 anos para homens, desde que tenham no mínimo 20 anos de efetivo serviço, para profissionais de segurança pública, instituindo cota compulsória à inatividade em favorecimento da progressão funcional e que garanta aposentadoria integral (Brasil, 2009a).

Quantidade muito semelhante de propostas possuem demandas cujo objeto está ligado a: pedidos por financiamento ou recursos (59) e por infraestrutura física (53). Em seguida as demandas por capacitação ou qualificação (32) e instituições participativas (28). Vinte e uma das propostas são por espaços de discussão ou debate – que fogem à definição de IP –, e incluem a ideia de promoção de debate. Por último, dezenove propostas solicitam pesquisas, mapeamentos e estudos e outras dezenove apontam outros objetos.

5 CONFERÊNCIAS, EFETIVIDADE E PLANEJAMENTO: TESTANDO AS SINERGIAS

Se os objetivos das conferências, o conteúdo e a quantidade das propostas impactam o que será feito com estas após a etapa nacional, também são fatores relevantes para o encaminhamento dos resultados a maneira como o governo se organiza para encaminhá-las. Sem que haja um entendimento claro da parte dos gestores quanto a como os resultados das conferências se relacionam com os programas e instrumentos de planejamento do governo, é difícil que as contribuições dos participantes sejam absorvidas pelas políticas em andamento ou gerem novas políticas.

Além disso, tendo em vista as propostas de conteúdo intersetorial ou propostas que mencionam articulação com estados e municípios, o encaminhamento muitas vezes não depende exclusivamente do órgão responsável pela realização da conferência. É necessário, portanto, que haja mecanismos de articulação que facilitem esse encaminhamento.

É difícil um movimento ativo no sentido de conectar os objetivos das conferências a programas de governo ou de criar mecanismos de articulação próprios às conferências se não houver também abertura e incentivo à participação social nas políticas da área. Nesta seção, refletimos sobre o lugar das conferências na agenda governamental e no ciclo de planejamento.

5.1 Inserção das conferências no ciclo de planejamento e na gestão de políticas públicas

A falta de clareza sobre os objetivos das conferências pode gerar expectativas divergentes entre atores da sociedade e do governo quanto à influência das conferências sobre as políticas governamentais. A ausência de objetivo bem definido pode impactar não só na elaboração de propostas durante a conferência, como também no encaminhamento das propostas, uma vez produzido o relatório final. No que tange ao encaminhamento pelo governo, esse problema se manifesta, por exemplo, na falta de orientações claras sobre como os resultados das conferências devem ser absorvidos pelas políticas governamentais e na própria percepção dos gestores sobre para que servem as conferências.

A resposta à pergunta *O que será feito com as propostas?* Tem contornos mais concretos quando a conferência está diretamente vinculada à elaboração ou à reformulação de políticas, planos ou sistemas nacionais – ou ainda de programas de governo específicos. Em oficina realizada em 2013, durante o Fórum Mundial de Direito Humanos, acerca de experiências de monitoramento dos resultados de conferências, uma representante da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) destacou que o fato de o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres ter sido construído com base nas demandas da conferência conferia à participação social maior centralidade na construção das políticas da área. Outro representante do governo enfatizou que, para que haja maior impacto sobre a agenda governamental, é necessário que as conferências tenham relação mais direta com o conteúdo dos instrumentos de planejamento do governo, inclusive com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Outro aspecto relevante do encaminhamento dado às propostas tem a ver com o preparo dos gestores para lidar com os resultados desses processos participativos. Em uma análise exploratória dos usos e das justificativas dadas por gestores federais para a realização de conferências nacionais, Souza e Pires (2012, p. 16) observam

um “possível desconhecimento por parte dos gerentes sobre a forma de funcionamento desses espaços”. De acordo com os autores, 35% dos gestores teriam dado justificativas que identificam as conferências como palestras ou *workshops* que visam atender diferentes públicos e disseminar informações.

Embora agendamento, no sentido de difusão de ideias, seja um objetivo relevante de várias conferências (Ipea, 2013a), tais justificativas perdem de vista o caráter participativo e propositivo das conferências nacionais. Conforme mostra pesquisa do Ipea sobre as características das conferências, cerca de 92% destas declaravam ter como objetivo a formulação de propostas de política pública (Ipea, 2013a). Isto é, as conferências não são palestras, são espaços de discussão e deliberação sobre políticas públicas.

A conexão difusa com os instrumentos de planejamento do governo e o despreparo dos gestores são sintomas de um problema mais profundo: as conferências têm sido entendidas como eventos e não como processos. O fato de alguns gestores associarem as conferências a palestras ou *workshops* ilustra bem o problema. Se entendemos as conferências como processo, uma vez realizado o evento, espera-se que os resultados sejam encaminhados pelo governo e influenciem a gestão governamental de alguma forma. Nesse contexto, o governo deveria também dar algum retorno para a sociedade sobre qual encaminhamento foi dado aos resultados, o que permitiria aos atores sociais, por exemplo, usar essas informações para organizar suas ações e agendas futuras.

Além disso, esse retorno poderia servir de base para a próxima edição da conferência. Nesse sentido, o processo conferencial é percebido como um ciclo. A análise da efetividade das conferências deve levar em conta esses diferentes momentos.

5.2 Demandas relacionadas ao Poder Legislativo

Com a finalidade de identificar se as propostas das conferências se direcionam ao Poder Legislativo, verificamos se nas propostas existem menções a normas: *i*) se pedem criação de normas; *ii*) se pedem aprovação de uma proposta de norma já existente; *iii*) se pedem modificação de uma norma; *iv*) se o que é demandado na proposta está baseado em uma norma; ou *v*) se rejeita proposta de norma ou norma em vigor.

São consideradas normas as:

de caráter geral emanadas do Poder Legislativo como inovadoras da ordem jurídica (incluídos, nesse rol as emanadas do Poder Executivo com a mesma natureza e excluídas as Resoluções do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas) e as editadas pelo chefe do Poder Executivo no exercício de seu poder regulamentador. Assim, não são considerados os atos normativos de nível hierárquico inferior (portarias, resoluções, instruções normativas, avisos circulares, pareceres normativos, etc.), editados pelos ministros de Estado ou outras autoridades federais (Brasil, 1999).

Com base nessa definição, normas são leis e decretos. Lei é um ato normativo que cria direito novo (Di Pietro, 2010) e precisa de procedimentos próprios, como votação e aprovação pelo Poder Legislativo (Lima *et al.*, 2014). O decreto é semelhante à lei no que se refere aos efeitos e ao conteúdo, no entanto, sua criação é mais simples que a lei, pois depende somente de decisão do chefe do Poder Executivo (Lima *et al.*, 2014).

A leitura das propostas das conferências indicou que somente 16,5% destas menciona alguma norma legal. Do total de propostas analisadas, 7,9% indicam uma norma como base para a proposta expressa, ou seja, pede a implementação ou realização de uma ação prevista em uma norma ou o cumprimento dela.

As propostas que pedem a criação de uma nova norma somam 4,4%. Somente 3,2% pedem a modificação de uma norma existente. Por último, havia uma proposta que defende uma legislação e outra que pede a divulgação de uma norma.

Entre as propostas analisadas, 11,3% têm relação clara com a esfera de competência do Poder Legislativo, ou seja, traz demandas cujo atendimento requer alguma atuação do Poder Legislativo. Como exemplo podemos citar a proposta número 13 da 2ª Conferência Nacional de Cultura:

Criar dispositivos de atualização da lei de direitos autorais em consonância com os novos modos de fruição e produção cultural que surgiram a partir das novas tecnologias garantindo o livre acesso a bens culturais compartilhados sem fins econômicos desde que não cause prejuízos ao(s) titular(es) da obra, facilitando o uso de licenças livres e a produção colaborativa, considerando a transnacionalidade de produtos e processos de forma que se atinja o equilíbrio entre o direito da sociedade de acesso a informação e a cultura e o direito do criador de ter sua obra protegida, assim como o equilíbrio entre os interesses do autor e do investidor (Brasil, 2010e).

Consideramos que planos e políticas só precisam passar pelo Congresso quando preveem alguma alteração legal ou quando há legislação que pede que qualquer nova política naquela área seja discutida no Legislativo – o Plano Nacional de Educação precisa passar pelo Congresso por causa da Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Quando a política ou o plano objeto de discussão na conferência traz mudanças infralégais, ou seja, que embora tenha forma de lei não tem força de lei, pode ser aprovado de outras formas que não votação no Legislativo, por decreto por exemplo. É possível ainda que quando apenas uma porção da política ou do plano envolve alteração legal, apenas essa parte seja enviada ao Congresso como projeto de lei.

Observamos que olhar somente para o Legislativo quando estudamos efeitos das conferências é válido, mas limitado. A maioria das propostas é direcionada ao Poder Executivo, em geral ao órgão diretamente vinculado à organização da conferência.

5.3 Demandas relacionadas ao Poder Executivo

A conexão entre as conferências e o planejamento governamental ainda é bastante difusa e heterogênea. Das conferências estudadas, cinco falavam na discussão de uma política nacional, um plano nacional, um sistema nacional ou um programa governamental em seus documentos orientadores, mas não especificavam como as demandas e recomendações seriam encaminhadas e processadas.

O decreto de convocação da 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, por exemplo, determinava que a conferência servisse para debater “avanços e desafios da Política Nacional do Idoso e do Estatuto do Idoso, na perspectiva de sua total implementação e efetivação” (Brasil, 2010g), mas não delimitava de que modo o debate influenciaria a política nacional – se serviria apenas para avaliação e diagnóstico ou se fundamentaria uma revisão da política nacional. Este tipo de redação confere bastante flexibilidade ao governo no encaminhamento das propostas resultantes da conferência. Embora esta flexibilidade não seja intrinsecamente ruim, ela pode mascarar a falta de um plano concreto de utilização das propostas.

Interessante perceber que as conferências que tinham como objetivo servir de base para a elaboração de uma política nacional foram em geral conferências que estavam em sua primeira edição, sugerindo uma tentativa de incorporar a participação da sociedade na construção da política desde o início. Uma exceção foi o Ministério do Esporte que, na 3ª Conferência Nacional do Esporte, propunha que as linhas estratégicas, ações e metas do Plano Decenal do Esporte e Lazer fossem decididas na conferência.

Verificamos, ao estudar as propostas, que 19,2% destas citam diretamente instrumentos de planejamento. Consideramos como instrumentos de planejamento os planos, as políticas e os programas governamentais que orientam as ações do governo, como os a seguir.

- 1) Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, como exemplos de planejamento governamental cuja prerrogativa é do Poder Executivo;
- 2) Política nacional, entendida como conjunto de ações programadas que, a partir de princípios predefinidos, devem atuar sobre uma determinada área de política pública, atendendo às demandas e fomentando o desenvolvimento da área. Estas ações podem ser executadas em conjunto ou de forma isolada por diferentes órgãos da administração pública (Lima *et al.*, 2014).
- 3) Sistema nacional: conjunto organizado e interligado de princípios, ações e instituições políticas ou sociais que se envolvem e se relacionam para a consecução de objetivos (Ferreira, 2008).

Algumas propostas sugerem a criação de políticas que se encaixam na definição aqui vista de instrumento de planejamento, tal como a proposta número 156 da 2ª Conferência Nacional de Igualdade Racial: “Criar política do governo federal para garantir os direitos e dignidade aos imigrantes que chegam através dos portos brasileiros, criando mecanismos específicos para segurar a integridade física e moral dos mesmos” (Brasil, 2009b).

Outras propostas demandam a criação ou modificação de políticas públicas de maneira ampla. Nesses casos, não consideramos que haja criação ou modificação de instrumento de planejamento – salvo os casos em que um programa é mencionado de maneira explícita, por exemplo, o Programa Educação Quilombola.

Como uma das funções primordiais das conferências é a proposição de políticas públicas, de modo que todas as propostas, de alguma forma, se encaixam dentro da ideia de criação/modificação de políticas públicas. Nem todas essas propostas, no entanto, se conectam à dimensão mais estratégica do planejamento governamental – planos, políticas, programas que delineiam as diretrizes e os princípios para uma área.

5.4 Articulação federativa

Realizadas nos níveis municipal, estadual e nacional, as conferências mobilizam participantes do país inteiro e produzem resultados que requerem articulação entre os entes federados, pois não envolvem apenas o Executivo federal. Cerca de 27% das propostas analisadas mencionam diretamente a necessidade de envolvimento de estados, municípios e União na implementação da ação demandada ou pede que a ação seja implementada em pelo menos um desses entes da Federação. Citamos como exemplo a proposta número 32 da 4ª Conferência das Cidades.

O governo federal, em parceria com os governos estaduais e municipais, deverá instituir Programa de Cadastros de Vazios Urbanos e Programa de Cadastros de Imóveis Públicos para a formação de bancos de terra subsidiando Programa de Implementação de Aeis em vazios urbanos, com infraestrutura, e sua utilização prioritária para fins de habitação de interesse social, com recursos orçamentários previstos na LOA, PPA e LDO. Municípios e estados que aderirem ao programa terão prioridade no acesso aos recursos dos programas federais e estaduais (Brasil, 2010h).

Hoje o foco dos trabalhos em conferências é a etapa nacional, ou seja, nos municípios são produzidas propostas que visam atender às necessidades dos participantes locais, estas são enviadas às respectivas etapas estaduais, onde se discute as propostas que são importantes para o estado, de forma geral, e que devam ser encaminhadas à etapa nacional. Durante a etapa nacional, por sua vez, deve-se escolher as propostas que se encaixam como propostas de amplitude nacional, ou seja, as propostas que são mais peculiares a determinadas regiões, estados ou municípios acabam sendo descartadas nessa etapa.

Logo, é importante que a conferência seja entendida como processo em todas as suas etapas, ou seja, as secretarias de planejamento e dos diversos setores de política dos municípios devem considerar os resultados da realização das conferências locais como subsídio para planejamento e aperfeiçoamento das ações públicas do município. O mesmo acontece com os estados, caso contrário, existe o risco de subaproveitamento de todo o trabalho de realização de conferências, pois o foco é somente a etapa nacional, o trabalho coletivo de construir e organizar as propostas que atendam a demandas específicas se perde.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fim de favorecer a integração entre conferências nacionais e planejamento governamental, de forma a tornar essa relação mais orgânica e construir uma efetividade participativa que inclua maior sinergia entre ambos, listamos a seguir algumas medidas possíveis.

6.1 Alinhar cronogramas

Percebemos as conferências como processos-chave para a realização da participação social no planejamento governamental. As propostas expressas nos relatórios finais de conferências podem ser subsídios ao planejamento de ações, projetos e programas de governo na medida em que tem o potencial de expressar as demandas de diversos segmentos sociais, a depender do alcance de cada conferência.

Quase 20% das propostas objeto do estudo realizado citam diretamente instrumentos de planejamento, mas como um dos principais objetivos de conferências é a proposição de políticas públicas, a maior parte das propostas se encaixa de alguma forma na ideia de criação ou modificação de políticas públicas.

Assim, para que o planejamento nacional utilize o relatório das conferências como um dos subsídios para definir planos, projetos e ações, é necessário um esforço para alinhar os cronogramas das conferências, de modo a finalizar e disponibilizar o relatório final com antecedência tal que permita sua utilização quando da construção e avaliação desses planos.

6.2 Conferências estaduais e municipais

As etapas municipais são o momento da conferência na qual se pode contar com a participação direta do cidadão. É a etapa na qual um maior número de pessoas pode participar e levar informações a respeito dos serviços públicos que utilizam, assim como construir ideias para problemas que tenham em comum.

Hoje o foco dos trabalhos em conferências é a etapa nacional, ou seja, os cidadãos reunidos no município produzem propostas que visam atender às necessidades locais, que são enviadas às respectivas etapas estaduais, onde se discutem as propostas importantes para o estado e se escolhem as que devem ser encaminhadas à etapa nacional.

Como tudo ainda é realizado visando à etapa nacional, as conferências estaduais e municipais são subaproveitadas. Muitas ideias produzidas nestas etapas são descartadas quando chegam à etapa nacional, por serem muito específicas, e as que não são encaminhadas às etapas subsequentes correm risco de se perder. Assim, os governos locais, que teriam competência para lidar com essa produção, não a aproveitam como poderiam.

Logo, é importante que estados e municípios se envolvam não somente com a conferência como evento, mas com todo o processo conferencial. Assim, as secretarias de planejamento e dos diversos setores de política dos municípios devem considerar os resultados das conferências locais como subsídio para o planejamento e aperfeiçoamento das ações públicas do município. É no município que as propostas de âmbito e especificidades locais podem ser aproveitadas, assim como no estado as propostas estaduais.

6.3 Conhecer bem as propostas

Se investigar o impacto do que é produzido nas conferências sobre a gestão pública requer que se saiba antes como as propostas querem impactar, logicamente que, para que este impacto exista, é necessário que o gestor conheça bem as propostas elaboradas durante a conferência. Antes de questionar se os resultados das conferências influenciam a agenda e os programas governamentais, é preciso estudar o que as propostas dizem sobre como querem impactar. A análise pretendida neste trabalho buscou apreender aspectos relacionados à estrutura e ao conteúdo das propostas.

Observa-se pelas propostas que as conferências são espaços de expressão de demandas diversas, que muitas vezes dão voz a públicos que não dispõem de outros espaços de expressão. A quantidade de demandas centrais indica o quanto uma proposta pode ser complexa e exigir esforço e articulação para ser atendida. Muitas vezes atender a determinadas demandas requer a colaboração de diversas instâncias governamentais e da sociedade civil. Mais que necessariamente impactar as políticas públicas, os participantes querem marcar posição e as propostas podem refletir isso.

O objeto encontrado com maior frequência nas propostas analisadas são as políticas públicas setoriais, ou seja, demandas relacionadas à área específica da conferência. Nessa denominação inclui-se a operacionalização, a gestão e o planejamento, inclusive objetivos das diretrizes das políticas. O segundo objeto mais frequente são as políticas públicas intersetoriais, ou seja, aquelas que envolvem mais de uma área de governo. Isto evidencia a transversalidade das propostas: muitas não são de responsabilidade apenas do órgão diretamente vinculado à conferência e requerem a articulação entre diferentes instâncias do Executivo e também dos Poderes Legislativo e Judiciário.

6.4 Eventos e processos

Embora o relatório final da conferência pareça simbolizar seu encerramento, ele representa apenas o final da conferência enquanto evento e o início de seu relacionamento com os processos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Sobretudo por sua característica de continuidade, as conferências precisam ser vistas como parte integrante dos ciclos de planejamento e gestão.

Considerar as conferências como processos implica investir em monitoramento de resultados, acompanhamento de políticas, estratégias de diálogo entre uma conferência e outra. Ainda se sabe pouco sobre como operacionalizar o monitoramento e avaliação de processos participativos. O monitoramento de resultados de conferências nacionais já é realizado por conselhos de políticas públicas, por secretarias nacionais ou pelo ministério da área, mas as experiências ainda são pouco sistemáticas (Ipea, 2013b).

A conexão difusa com os instrumentos de planejamento do governo e o despreparo dos gestores são sintomas de um problema mais profundo: as conferências têm sido entendidas como eventos e não como processos. O fato de alguns gestores associarem as conferências a palestras ou *workshops* ilustra bem o problema.

Se entendemos as conferências como processo, uma vez realizado o evento, espera-se que os resultados sejam encaminhados pelo governo e influenciem a gestão governamental de alguma forma. Nesse contexto, o governo deve institucionalizar formas de prestar contas para a sociedade sobre os encaminhamentos dados aos resultados de conferências participativas, o que permitiria aos atores sociais, por exemplo, usar essas informações para organizar suas ações e agendas futuras.

6.5 Sistematizar e disponibilizar informações

A falta de preparo para as ações pós-conferências se manifesta também na falta de informações qualificadas e organizadas. Para começar, os encaminhamentos dos resultados das conferências são pouco divulgados, quando são. Isto acarreta falta de continuidade e memória de uma conferência para outra. Por exemplo, destacamos trecho do relato de um debate promovido pelo Ipea em 2003 durante o Fórum Mundial de Direitos Humanos, no qual um conselheiro do Concidades falou sobre a organização da V Conferência de Cidades ocorrida em 2013: “até pessoas que haviam participado desde a realização da primeira conferência tinham dificuldade de organizar a conferência e não sabiam direito quais tinham sido os resultados das conferências anteriores” (Ipea, 2013c).

Os documentos envolvidos nas conferências precisam ser organizados, conservados e disponibilizados para que o conhecimento adquirido pela prática não se perca com as mudanças de gestor, de governos e com a passagem do tempo. Assim, percebemos a necessidade de que os órgãos estatais que promovem estes processos participativos tenham um setor responsável por reunir, organizar e disponibilizar os documentos como textos-base, regimentos, legislações, relatórios parciais, finais e demais documentos produzidos para e pela conferência.

Além disso, notamos falta de padronização da informação disponível, o conteúdo dos relatórios e documentos governamentais é muitas vezes técnico e pouco acessível ao público leigo. Dessa forma, mesmo quando existem mecanismos de encaminhamento das demandas vindas de conferências, a comunicação com a sociedade sobre as etapas pós-conferência é deficiente, de modo que muitos participantes acham que nada foi feito ou não conseguem observar onde ocorreram mudanças.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. Sobre a estimação de efeitos causais: uma nota metodológica com aplicações à pesquisa sobre os efeitos das instituições participativas. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.
- AVRITZER, L.; SANTOS, B. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- COELHO, V. *et al.* Participação e mobilização. *In*: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2010.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. O ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Jurídica Virtual**, v. 1, n. 3, 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/LIaBaQ>>.
- _____. Ministério da Justiça. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília: MJ, 2009a.
- _____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Resoluções da 2ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**. Brasília: Seppir, 2009b.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **7ª Conferência Nacional de Assistência Social: participação e controle social no sistema único de assistência social**. Brasília, 2009c.
- _____. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **Deliberações finais da 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília: PR, 2009d.
- _____. Ministério da Pesca e Aquicultura. Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca. **Resoluções da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca**. Brasília: MPA, 2009e.
- _____. Ministério das Comunicações. **Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação**. Brasília: Secom, 2010a.
- _____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Caderno de diretrizes aprovadas na 1ª CNDC**. Brasília: MI, 2010b.

_____. Ministério da Educação. **Documento final da Conferência Nacional de Educação**. Brasília: MEC, 2010c.

_____. Ministério da Saúde. Ministério do Meio Ambiente. Ministério das Cidades. **1ª Conferência Nacional de Saúde Ambiental: saúde e ambiente vamos cuidar da gente**. Brasília: MEC, MMA, MCidades, 2010d.

_____. Ministério da Cultura. **Documento final da 2ª Conferência Nacional de Cultura**. Brasília: MinC, 2010e.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Economia Solidária. **Documento final da 2ª Conferência Nacional de Economia Solidária: pelo direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável**. Brasília: MTE, 2010f.

_____. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **2ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDPI)**. Brasília: SDH, 2010g.

_____. Ministério das Cidades. **4ª Conferência das cidades: resoluções aprovadas**. Brasília: MCidades, 2010h.

_____. Ministério do Esporte. **Propostas encaminhadas aos anais da 3ª CNE**. Brasília: ME, 2010i.

_____. Presidência da República. Secretaria Nacional de Juventude. **Propostas finais aprovadas na 2ª Conferência Nacional da Juventude**. Brasília: SNJ, 2011a.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: resoluções aprovadas**. Brasília: PR, 2011b.

_____. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Plenária final**. Brasília: CNI, 2011c.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Relatório final da 4ª conferência de segurança alimentar e nutricional**. Salvador: Consea, 2011d.

BRASIL. Ministério Da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Relatório final da 14ª Conferência Nacional de Saúde**. Brasília: MS, 2011e.

_____. Resolução nº 1, de 9 de janeiro de 2012. Publica as deliberações da 8ª Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: Congresso nacional, 2012.

CRUXÊN, I. *et al.* Condicionantes e influências de desenhos institucionais em conferências nacionais. *In: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION*, 31., 2013, Washington. **Painel...** Washington, May/June, 2013.

CUNHA, E. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de Saúde e de Criança e adolescente no Nordeste. *In: AVRITZER, L. (Org.). A participação social no Nordeste*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007a.

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

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FARIA, C.; RIBEIRO, U. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas? *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A participação local no Brasil**. São Paulo: Editora Córtes, 2010.

_____. O desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In*: PIRES, R. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

FERREIRA, A. B. H. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2008.

FISCHER, F. Participatory Governance: From Theory to Practice. *In*: LEVI-FAUR, D. **Oxford Handbook of Governance**. Oxford University Press, 2012.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. *In*: COELHO, V.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 34 Letras, 2004.

GOODIN, R. *et al.* Overview of Public Policy. **The Oxford Handbook of Political Science**, Oxford University Press, p. 885-918, 2009.

INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. Policy Analysis for Democracy. **Oxford Handbook of Public Policy**, Oxford University Press, 2007.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. A comissão nacional de desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais na visão de seus membros. Relatório de Pesquisa. Brasília: Ipea, 2012.

_____. **Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais**. Brasília: Ipea, 2013a. (Nota Técnica, n. 7). Disponível em: <<http://goo.gl/xZe969>>.

_____. **Ampliação da participação na gestão pública: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011**. Brasília: Ipea, 2013b. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <<http://goo.gl/HIQvJm>>.

_____. Fórum Mundial de Direitos Humanos. **Relato da oficina Monitoramento das deliberações de conferências**. Brasília: Ipea, 2013c.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

LIMA, F. P. P. *et al.* **Conselhos nacionais**: elementos constitutivos para sua institucionalização. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para discussão, n. 1951).

LUCHMANN, L.; HAHN, H. Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 513-532, abr./jun. 2012.

MORELI, L.; MORRONE, C.; DIAS, C. **Das deliberações participativas à Política de Saúde concreta**: análise da 12ª Conferência Nacional de Saúde e da 13ª Conferência Nacional de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

PIRES, R. R. C. Da sociedade para o Estado: desafios da participação no Brasil. *In*: MARX, V. (Org.) **Democracia participativa, sociedade civil e território**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2014.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *In*: **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/6IpyUX>>.

ROMAO, W. M. Qual efetividade? O atual debate sobre as instituições participativas. *In*: SIMPÓSIO IBERO-AMERICANO DE FILOSOFIA POLÍTICA, 13., 2013, Juiz de Fora, Minas Gerais. **Anais...** Juiz de Fora: Instituto de Ciências Humanas/UFJF, 2013.

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

SOUZA, C. H. L. *et al.* Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.