

Boletim de Análise Político-Institucional

39

Março 2026

Conferências Nacionais em Tempos de Reconstrução



CONFERÊNCIAS NACIONAIS EM TEMPOS DE RECONSTRUÇÃO

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

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

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amtrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre dos Santos Cunha

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

Pedro Carvalho de Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Letícia Bartholo de Oliveira e Silva

Diretora de Estudos Internacionais

Keiti da Rocha Gomes

Chefe de Gabinete

Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral de Souza

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

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

Boletim de Análise Político-Institucional

Editores

Daniel Pitangueira de Avelino

Itaquê Santana Barbosa

Comitê Editorial

Acir dos Santos Almeida (editor-chefe)

Sheila Cristina Tolentino Barbosa

João Cláudio Basso Pompeu

Maurício Mota Saboya Pinheiro

Denise do Carmo Direito

Sideni Pereira Lima

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2026

Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - . Brasília : Ipea,
2011-

Semestral.

ISSN 2237-6208

1. Política. 2. Estado. 3. Democracia. 4. Periódicos.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.05

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

Boletim de Análise Político-Institucional: conferências nacionais em
tempos de reconstrução. Rio de Janeiro: Ipea, n. 39, Mar. 2026. ISSN 2237-6208.
DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi39>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF
(todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

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 do Ministério do Planejamento e Orçamento.

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

A obra retratada na capa deste trigésimo nono Boletim de Análise
Político-Institucional é a tela *Construção*, de Candido Portinari (1903-1962),
datada de 1959. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras,
Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas
como o Ipea. O “pintor do novo mundo”, como já foi chamado, retratou
momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o
povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo
faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari
pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

Descrição da capa

Composição nos tons branco, cinzas, azuis, preto, vermelho, terra, verde e ocre. Textura
áspera. Linhas entrecruzadas sobre fundo geométrico irregular. As linhas entrecruzadas
estão representadas predominantemente em branco, com alguns pedaços em cores
vivas e estão como que cortando um fundo em geometrismo menor e mais escuro, todo
tracejado em linhas pretas mais finas. As formas do fundo sugerem, em alguns pontos,
portas e janelas de uma construção.

SUMÁRIO

CONFERÊNCIAS NACIONAIS EM TEMPOS DE RECONSTRUÇÃO: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE COMPARATIVA.....	5
Daniel Pitangueira de Avelino	
Itaquê Santana Barbosa	
A VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE INDÍGENA (2022): PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONTINUIDADE INSTITUCIONAL ...	13
Itaquê Santana Barbosa	
Andreia Reis do Carmo	
Frederico A. Barbosa da Silva	
Mariana Wiecko Volkmer de Castilho	
AMANHÃ VAI SER OUTRO DIA: PLANEJAMENTO, ARTICULAÇÃO E DIVERSIDADE NA XVII CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE.....	27
Daniel Pitangueira de Avelino	
Juliana Nunes Rodrigues	
Débora Machado	
A XIII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ENTRE A RECONSTRUÇÃO E O APRIMORAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	39
Maria Estela Capuano Villar	
Daniel Pitangueira de Avelino	
A VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: A REESTRUTURAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO EM UM CONTEXTO DE AUMENTO DA FOME.....	49
Marcella Meirelles	
Anelise Rizzolo	
Ariel Nunes	
DESAFIOS, HIATOS E LUTA ANTIMANICOMIAL NA V CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE MENTAL – DOMINGOS SÁVIO	59
Daniel Pitangueira de Avelino	
Jéssica Vasconcelos de Abreu	
A IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE JUVENTUDE: A RETOMADA DO DIÁLOGO COM A JUVENTUDE E SEUS AVANÇOS EM UMA DIGITALIZAÇÃO DEMOCRATIZANTE.....	69
Jéssica Vasconcelos de Abreu	
Marcella S. Penello Meirelles	
CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE): ENTRE REFLUXOS, RESISTÊNCIAS E RECONSTRUÇÃO	81
Ramon José Gusso	
Luiza Jardim	
Suelen Gonçalves dos Anjos	
DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL PELA INDUÇÃO DA BUROCRACIA ESTATAL: A IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA	93
Daniel A. de Azevedo	
Frederico A. Barbosa da Silva	
Paula Ziviani	
A XII CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: A BUSCA POR EQUILÍBRIO ENTRE O PRESENCIAL E O DIGITAL NA RECONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO.....	103
Marcella Meirelles	
Daniel A. de Azevedo	

V CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: A RETOMADA DO PROCESSO CONFERENCIAL APÓS QUASE UMA DÉCADA DE INTERRUPÇÃO.....	111
Maria Estela Capuano Villar	
Itaquê Santana Barbosa	
Gabriel Pompeo Pistelli Ferreira	
A V CONFERÊNCIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (2024): RECONSTRUÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	125
Itaquê Santana Barbosa	
Demétrio Gaspari Cirne de Toledo	
João Cláudio Basso Pompeu	
DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A II CONFERÊNCIA NACIONAL DE MIGRAÇÕES, REFÚGIO E APATRIDIA EM 2023	137
Daniel A. de Azevedo	
Bibiana Waquil Campana	
Denise Cristina Bomtempo	
IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE GESTÃO DO TRABALHO E DA EDUCAÇÃO NA SAÚDE: RECONSTRUINDO DIRETRIZES PARA O FUTURO DA FORÇA DE TRABALHO NO SUS	151
Jéssica Vasconcelos de Abreu	
Maria Estela Capuano Villar	

CONFERÊNCIAS NACIONAIS EM TEMPOS DE RECONSTRUÇÃO:
APRESENTAÇÃO E ANÁLISE COMPARATIVA¹

Daniel Pitangueira de Avelino²
Itaquê Santana Barbosa³

1 INTRODUÇÃO

Esta edição temática é parte integrante do projeto Reconstrução da Participação Social, objeto do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 05/2024, firmado entre a Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) e o Ipea. O projeto tem como objeto o desenvolvimento de estudos, pesquisas e monitoramento em participação social, para aprimorar as práticas de participação social na gestão de políticas públicas.

Nesta etapa da pesquisa, a ênfase foi a coleta de informações sobre as conferências nacionais recentes, realizadas pelo governo federal. Isso permite, por um lado, contribuir para a preservação da memória desses eventos e, por outro, realizar análises transversais que contemplem todo o conjunto de processos conferenciais concluídos no período.

Adicionalmente, o conteúdo apresentado nesta edição temática dá continuidade a um esforço de registro e análise que já vinha sendo desenvolvido pelo Ipea. Em Avelino e Alencar (2022),⁴ foram investigadas quatro conferências nacionais ocorridas entre 2019 e 2021, durante o período da pandemia de covid-19. Nesta edição, o foco recaiu sobre quatorze processos conferenciais, concluídos entre 2022 e 2024 (quadro 1), abordados em treze relatos.

QUADRO 1
Brasil: conferências nacionais realizadas

Conferência nacional	Convocação	Etapa nacional
VI Conferência Nacional de Saúde Indígena (CNSI)	8 de dezembro de 2017	14 e 18 de novembro de 2022
XVII Conferência Nacional de Saúde (CNS)	5 de outubro de 2021	2 a 5 de julho de 2023
XIII Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS)	21 de dezembro de 2022	5 a 8 de dezembro de 2023
VI Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN)	31 de agosto de 2023	11 a 14 de dezembro de 2023
V Conferência Nacional de Saúde Mental – Domingos Sávio (CNSM)	14 de dezembro de 2020	11 a 14 de dezembro de 2023
IV Conferência Nacional de Juventude (CONFJUV)	16 de agosto de 2019	14 a 17 de dezembro de 2023
Conferências Nacionais de Educação (Conaes) ¹	22 de julho de 2022 11 de setembro de 2023	29 e 30 de novembro de 2022 28 a 30 de janeiro de 2024

(Continua)

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi39apresenta>.
2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). E-mail: daniel.avelino@ipea.gov.br.
3. Técnico de planejamento e pesquisa da Diest/Ipea. E-mail: itaque.barbosa@ipea.gov.br.
4. AVELINO, Daniel Pitangueira de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Conferências nacionais em tempos de pandemia: apresentação. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 32, p. 5-12, jan.-jun. 2022.

(Continuação)

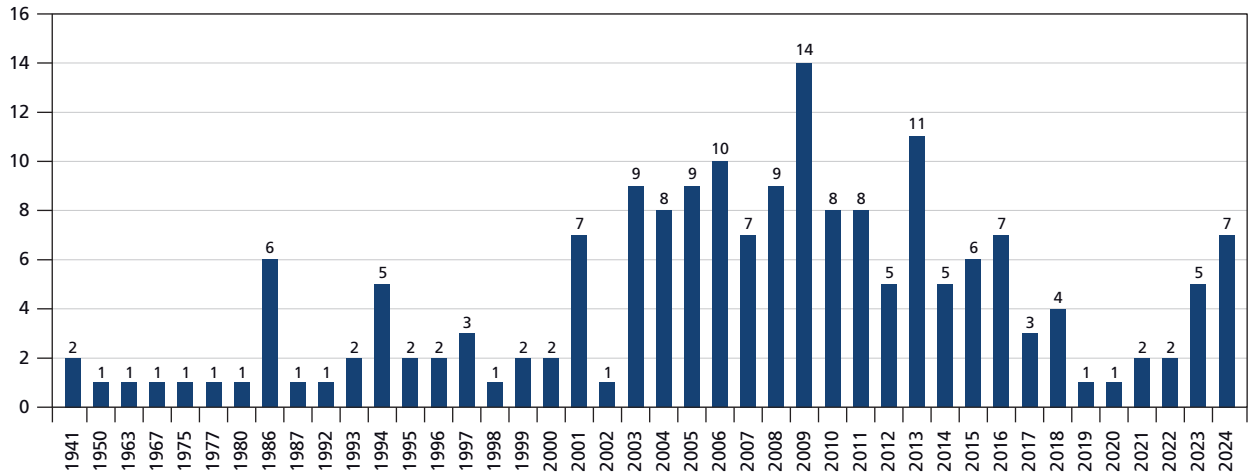
Conferência nacional	Convocação	Etapa nacional
IV Conferência Nacional de Cultura (CNC)	14 de julho de 2023	4 a 8 de março de 2024
XII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CNDCA)	19 de maio de 2022	2 a 4 de abril de 2024
V Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CNDPD)	27 de fevereiro de 2020	14 a 17 de julho de 2024
V Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CNCTI)	12 de julho de 2023	30 de julho a 1ª de agosto de 2024
II Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (Comigrar)	20 de setembro de 2023	8 a 10 de novembro de 2024
IV Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (CNGTES)	9 de novembro de 2023	10 e 13 de dezembro de 2024

Elaboração dos autores.
Nota: ¹ As duas edições da Conae, realizadas em 2022 e 2024, foram analisadas conjuntamente neste boletim.

2 ANÁLISE COMPARATIVA

As informações coletadas sobre cada um desses processos conferenciais permitem algumas análises gerais. A primeira e mais imediata é a constatação de que houve um aumento significativo no número de conferências realizadas, em comparação com os anos anteriores. Ao período de 2019 a 2021, marcado pela pandemia de covid-19 e pelos atritos entre o governo federal e os espaços participativos, seguiu-se a retomada dos processos conferenciais. O número de quatorze conferências nacionais concluídas entre 2022 e 2024 representa um aumento de 250% em comparação com o triênio anterior (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Brasil: conferências nacionais, por ano de conclusão
(Em números absolutos)



Fonte: Ipea. Participação em Foco. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/>. Acesso em: 2025.
Elaboração dos autores.

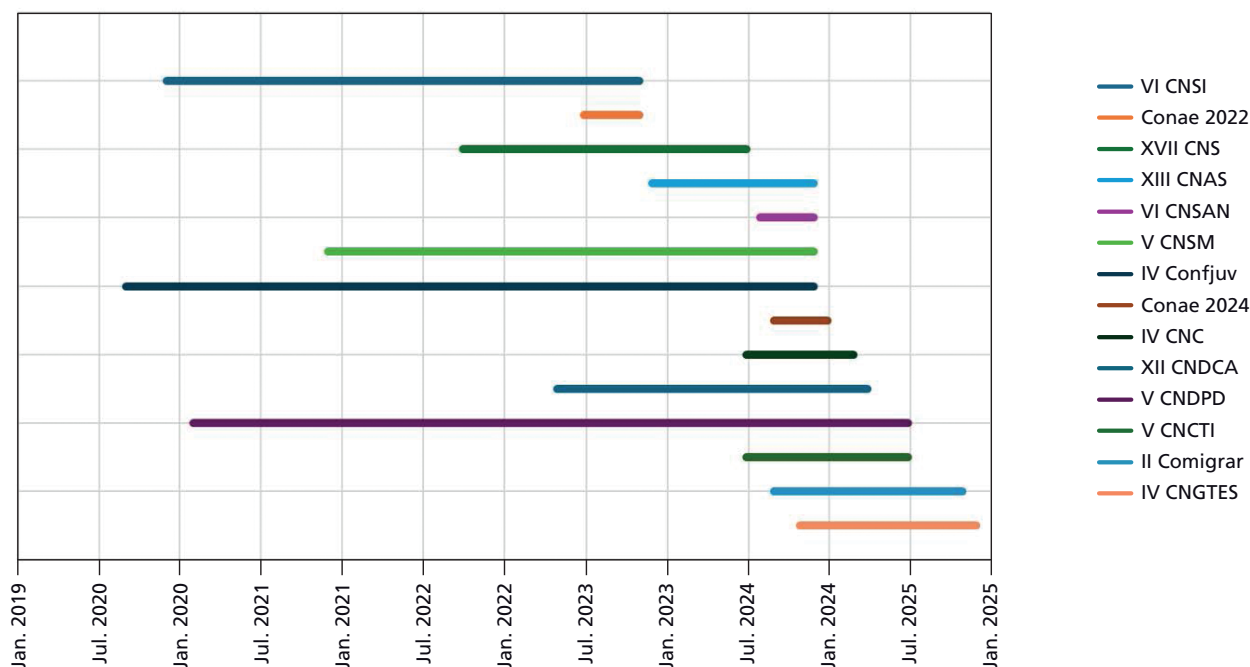
A segunda observação geral é sobre a duração dos processos conferenciais. No período da pandemia, foi percebido que as conferências nacionais passaram a apresentar um longo período transcorrido entre a convocação e a realização da etapa nacional. Isso foi possivelmente um reflexo da suspensão das atividades presenciais em decorrência das medidas sanitárias contra a covid-19, mas também uma consequência dos embates travados entre o próprio governo federal e a sociedade

civil envolvida na participação social. Como resultado desse cenário, as poucas conferências que não foram suspensas acabaram acontecendo depois de longos períodos de adiamento.

Essa tendência também aparece no estudo atual, mas bastante mitigada. Algumas conferências tiveram sua etapa nacional realizada depois de um período maior que um ano após sua convocação, mas esse prolongamento deixou de ser a regra. Entre as quatorze conferências aqui abordadas, oito foram iniciadas ainda antes de 2023. Nestas, em média 1.074 dias se passaram entre a primeira convocação (ou ato formal equivalente) e o início da etapa nacional. Por outro lado, as conferências convocadas desde 2023 tiveram uma média de 292 dias entre a convocação e a etapa nacional. Assim, os processos conferenciais com duração mais longa coincidem com aqueles cujo ato de convocação é anterior a 2023, o que sugere que se trata de um estoque acumulado de conferências que vinham sendo adiadas nos anos anteriores e tiveram sua conclusão retomada. A expectativa, portanto, é que a duração média dos processos conferenciais seja gradativamente reduzida até alcançar os valores que eram habituais antes de 2019.

GRÁFICO 2

Brasil: duração dos processos conferenciais – intervalo temporal entre a convocação e o início da etapa nacional



Especificamente, seis das quatorze conferências estavam previstas para ser realizadas entre 2019 e 2022. Todas essas conferências foram afetadas na sua organização pela pandemia de covid-19, porém foram identificadas na pesquisa evidências de que ações da administração federal também contribuíram para adiamentos ou suspensões. Das seis conferências, apenas duas, a VI CNSI e a edição de 2022 da Conae, chegaram a ser realizadas ainda na administração federal chefiada por Jair Bolsonaro (2019-2022).

A etapa nacional da VI CNSI estava prevista para abril de 2019, período marcado por acentuados atritos entre o movimento indígena e a administração federal, e passou por uma série de adiamentos, até sua realização no segundo semestre de 2022. Segundo o que foi observado, as deliberações saídas da conferência têm encontrado ressonância na atuação da Secretaria de Saúde Indígena (Sesai) da atual administração, o que chama a atenção para a força e a resiliência do movimento indígena.

A Conae 2022 também foi afetada por embates entre as administrações federais anteriores e atores da sociedade civil. O governo Michel Temer (2016-2018) alterou a composição do Fórum Nacional de Educação (FNE), colegiado responsável pela conferência, o que iniciou um longo conflito com a sociedade civil da área. Nesse contexto, atores da sociedade civil organizaram duas Conferências Nacionais Populares de Educação, a primeira de 24 a 26 de maio de 2018 e a segunda de 15 a 17 de julho de 2022.

Entretanto, diferentemente do que ocorreu na área de saúde indígena, na educação os atores da sociedade civil seguiram trajetórias distintas. Enquanto parte deles rompeu com os espaços estatais e abraçou as conferências populares, outra parte permaneceu no FNE. As etapas preparatórias da Conae começaram a ser realizadas em agosto de 2021, mesmo com a hesitação do governo federal. A etapa nacional ocorreu mais de um ano depois, com problemas de organização, em virtude de cortes orçamentários, e críticas à legitimidade das decisões.

Problemas orçamentários também marcaram a organização das quatro conferências previstas para serem realizadas ao longo do governo Bolsonaro, mas que só foram efetivamente concluídas na administração posterior, de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciada em 2023: a IV CONFJUV, a V CNSM, a VI CNSAN e a V CNDPD. Outra situação observada nesse grupo foi a instabilidade dos colegiados relacionados a essas conferências, decorrente de tentativas de extinção ou alterações nas suas composições.

O papel de organização das conferências nacionais pode ser exercido por um conselho ou por um órgão gestor, como um ministério ou secretaria. No conjunto das quatorze conferências analisadas, nove (64%) tiveram conselhos à sua frente e quatro (28%) outros órgãos do Poder Executivo; em uma conferência, a organização foi conjunta. No caso das quatro conferências previstas e não realizadas entre 2019 e 2022, três eram organizadas por conselhos (CNSM, CNDPD e CNSAN) e em uma (CONFJUV) a organização foi conjunta.

O caso mais explícito foi o do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), responsável pela CNSAN, que chegou a ser desativado pela administração Bolsonaro, sendo reinstituído apenas após decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). A CONFJUV e a CNDPD também foram afetadas por alterações na composição dos conselhos relacionados, além de terem passado por redução da dotação orçamentária dos órgãos gestores. O Conselho Nacional de Saúde, responsável pela CNSM, não sofreu alterações, mas viveu um período de conflitos e enfrentamentos com a administração federal.

Ainda em relação a esse grupo, um aspecto a ser ressaltado é a realização pela sociedade civil de conferências autônomas na área da saúde mental e segurança alimentar. Esses eventos, juntamente com as conferências populares da educação, demonstram a resiliência e a luta da sociedade civil contra o estrangulamento dos espaços de participação social.

TABELA 1
Características das etapas nacionais das conferências (2022-2024)

Nome	Mês	Duração (dias)	Público geral	Número de delegados
IV CONFJUV	Dezembro de 2023	3	2.300	1.300
XIII CNAS	Dezembro de 2023	3	2.442	1.842
XVII CNS	Julho de 2023	3	5.827	3.538
V CNSM	Dezembro de 2023	3	2.333	1.675
VI CNSAN	Dezembro de 2023	3	2.187	1.503
V CNCTI	Julho de 2024	2	5.300	-
IV CNC	Março de 2024	4	4.305	1.274
Conae 2022	Novembro de 2022	2	1.369	-
Conae 2024	Janeiro de 2024	2	2.400	2.020
IV CNGTES	Dezembro de 2024	3	2.391	1.575
II Comigrar	Novembro de 2024	2	752	271
XII CNDCA	Abril de 2024	2	1.200	896
V CNDPD	Julho de 2024	3	1.665	645
VI CNSI	Novembro de 2022	4	1.700	1.300

Elaboração dos autores.

Obs.: A CNCTI não prevê a figura do delegado, conforme o art. 17, §1º, do seu regimento interno. Para a Conae 2022, a informação sobre o número de delegados não foi encontrada.

As etapas nacionais das quatorze conferências realizadas entre 2022 e 2024 mobilizaram um público total de 34.802 pessoas e envolveram 15.819 delegados, conforme visto na tabela 1. A duração das etapas nacionais das conferências pesquisadas variou entre dois e quatro dias. A etapa nacional da XVII CNS foi a que envolveu o maior número de pessoas e de delegados, sendo a II Comigrar a que envolveu menos pessoas e delegados.

Não foi possível comparar dados sobre público participante nas etapas preparatórias, por falta de informações. Há dados detalhados sobre essas etapas apenas para a V CNCTI e para a VI CNSAN. Além disso, há dados gerais de participantes do conjunto das etapas preparatórias da IV CONFJUV e da II Comigrar, e o total de participantes das etapas estaduais da XII CNDCA.

3 DESTAQUES

Foram encontradas evidências da preocupação com a diversidade (especialmente de gênero e étnico-racial) dos participantes em quase todas as conferências. Apenas na Conae 2022 e na V CNDPD esse aspecto não foi uma preocupação explícita dos organizadores, o que parece estar relacionado aos conflitos que envolveram a realização dessas conferências. Nos demais casos, houve variação quanto às medidas e aos atos normativos adotados no processo organizacional das conferências, mas sempre foram encontrados indícios dessa atenção ou, pelo menos, da sua explicitação por parte de membros da organização. Essa preocupação geral com a diversidade dos participantes parece ser um elemento que diferencia as conferências do ciclo anterior em relação às conferências do ciclo atual, o que indicaria que a reconstrução do sistema de participação trouxe também novas pautas.

Para avaliar o quanto a atenção à diversidade do público resultou em mudanças na composição das conferências, seria necessária a captação e divulgação de dados sobre o perfil dos participantes. Houve nítida preocupação quanto à coleta desses dados na etapa nacional, sobretudo quanto aos delegados, em parte considerável das conferências, especificamente em nove das quatorze abordadas: IV CONFJUV; XVII CNS; VI CNSAN; V CNCTI; IV CNC; II Comigrar; XII CNDCA; V CNDPD; e VI CNSI.

Contudo, quando se consideram as etapas preparatórias, essa preocupação não aparece com a mesma intensidade. Apenas a V CNCTI e a VI CNSAN coletaram e disponibilizaram esses dados. Mesmo nessas, houve o problema da variação dos tipos de dados coletados, o que limita em grande parte as possíveis análises comparativas e a avaliação do sucesso ou insucesso no envolvimento de um público mais diversificado, em distribuições próximas às populacionais.

Outro fenômeno relativamente frequente no âmbito das conferências pesquisadas foi a realização, ou introdução, de conferências livres. Há variação nas formas entre as diferentes conferências; contudo, no geral, elas costumam ser atividades preparatórias autogestionadas organizadas por atores da sociedade civil. Em alguns casos, elas compõem o rol de atividades de alguma etapa determinada, com um papel subsidiário; em outros casos, elas próprias são uma etapa da conferência e enviam proposições ou delegados diretamente à etapa nacional. A realização das conferências livres ocorreu em quase todas as quatorze conferências, com exceção da VI CNSI e da XIII CNAS. A diversificação do público e dos temas abordados nas conferências parece ser a razão mais mencionada pelos organizadores para justificar a adoção de conferências livres.

A realização de atividades autogestionadas durante a etapa nacional é outro tipo de ação que também foi difundida. Ocorrendo em conjunto com a realização da etapa nacional e articulada a ela, a atividade autogestionada geralmente é organizada por um grupo de participantes da conferência, com certa independência da organização, ou por algum ator que procura interagir com os participantes da etapa nacional. Foram encontradas evidências da realização de atividades autogestionadas em nove das quatorze conferências abordadas. Juntamente com as medidas de promoção da diversidade e com as conferências livres, as atividades autogestionadas representam a preocupação com engajar no processo da conferência atores que tradicionalmente não são envolvidos nos debates públicos da respectiva área.

O sentido da diversidade pretendida variou de acordo com a área temática. Na conferência de juventude, por exemplo, a preocupação com a diversidade se traduz numa busca por envolver jovens de diferentes perfis étnico-raciais, de gênero, sexualidade, região de origem, entre outros critérios. Em outro exemplo, na área da ciência, tecnologia e inovação, a atenção à diversidade, expressada na organização da conferência, é caracterizada por uma busca por envolver atores geralmente ausentes nos debates dessa área, tais como as juventudes, as populações tradicionais e os movimentos sociais. Em ambos os processos houve atenção à diversidade, porém com sentidos distintos: num aumentando a diversidade entre os atores que usualmente já atuam naquele setor; no outro, ampliando a tipologia de atores que se engajam naquela área.

Outro caso exemplar, para a compreensão da variação dos sentidos da diversidade, foi a área de saúde indígena. Nessa conferência, os aspectos que chamam a atenção são o regional e, sobretudo, o étnico, expressos na preocupação quanto à representatividade do maior número possível de etnias indígenas brasileiras. Outras formas de diversidade, como o critério de gênero, foram defendidas

pelos participantes, mas esse aspecto acabou não sendo explicitado no processo organizativo da conferência. Assim como no caso da CONFJUV, a atenção à diversidade não levou a uma busca pela inclusão de atores que não participam daqueles debates, mas, sim, pela ampliação e redistribuição no envolvimento de atores que já são tradicionais naquele setor.

Comparando-se as conferências, é possível perceber em algumas delas a preocupação em atrair um público mais amplo, para além da sociedade civil historicamente mobilizada nas áreas de política: V CNCTI; VI CNSAN; V CNSM; XVII CNS; e XIII CNAS. Em outras, a diversidade tem um sentido mais restrito, envolvendo redistribuição de espaços entre os atores já envolvidos nos debates: IV CONFJUV; IV CNGTES; II Comigrar; XII CNDCA; V CNDPD; VI CNSI; e as duas edições da Conae. As evidências não permitiram fazer um enquadramento da IV CNC entre esses grupos.

O uso de plataformas digitais para a realização de etapas ou atividades das conferências foi outra situação observada. Merecem destaque as iniciativas mantidas pelo governo federal para promover a participação social, como a plataforma Participa Mais Brasil e a Plataforma Brasil Participativo, lançada em 2023. Na IV CONFJUV, a Plataforma Brasil Participativo foi utilizada para a realização de uma etapa digital da conferência, além de receber inscrições para etapas municipais e estaduais e funcionar como meio de divulgação de propostas. Segundo os organizadores, entre as atividades de cadastro e votação dessas propostas, foram engajados 62 mil participantes. No caso da VI CNSAN, a ferramenta foi utilizada para a inscrição de moções e a realização da sua votação e aprovação. O regimento interno desta conferência menciona ainda a plataforma em outras situações, como para a disponibilização de documentos, a inscrição em atividades autogestionadas e a realização do pré-credenciamento.

Um aspecto importante e ainda desafiador para as conferências nacionais é a sua articulação aos processos de planejamento governamental. Foram encontrados indícios de articulação ao planejamento setorial em pelo menos nove (64%) das quatorze conferências pesquisadas. Com relação a uma articulação com um planejamento mais geral, como o Plano Plurianual (PPA), foram encontradas estratégias para articulação apenas na XIII CNAS, na XVII CNS e, de modo ainda pouco definido, na IV CONFJUV.

Outra prática que merece destaque são as iniciativas de redução do número de deliberações das conferências. Três métodos de diminuição foram identificados: a limitação do total de proposições; a priorização de proposições; e o uso de uma comissão de sistematização para sintetizar as propostas saídas das etapas preparatórias num conjunto de propostas-síntese a partir das quais são definidas as deliberações da etapa nacional. Esses métodos podem surgir combinados ou de forma isolada, aplicados apenas a determinada etapa ou a várias delas. Considerando-se apenas os métodos de limitação e priorização, observa-se que metade das conferências abordadas adota pelo menos um dos dois métodos em alguma etapa. Entre eles, o método mais utilizado foi a limitação, sobretudo na etapa nacional, presente em cinco das quatorze conferências analisadas.

Uma característica que marca o período estudado é a crítica e rediscussão das conferências realizadas nos anos anteriores. Isso envolveu principalmente questionamentos sobre a legitimidade de processos conferenciais concluídos em outro contexto político. A CNDCA é um exemplo dessa situação, mas o caso mais emblemático, como vimos, é o da Conae, que concluiu uma edição em 2022, imediatamente repetida em 2024. Todos esses episódios são descritos com mais detalhes nos respectivos textos.

Merece destaque, ainda, a importância de três boas práticas adotadas no âmbito da V CNCTI:

- a produção de um livro sobre a participação social nas etapas preparatórias da conferência;
- a construção de um acervo digital de todos os materiais produzidos no seu âmbito, inclusive dos relatórios de todos os eventos realizados; e
- a introdução do uso de agentes inteligentes (inteligências artificiais trabalhando articuladamente entre si) combinado ao trabalho da comissão de sistematização na produção das sínteses dos debates das etapas preparatórias, que serviram de subsídio à etapa nacional da conferência.

Ressalta-se o esforço perceptível dos conselhos e comissões organizadoras das conferências em estabelecer procedimentos para acompanhamento e monitoramento das suas resoluções após a conclusão da etapa nacional. O caso mais destacado é o da XIII CNAS, que incluiu na programação da etapa nacional uma discussão específica sobre as deliberações da edição anterior, seus resultados e situação atual de implementação. Essa iniciativa, criativamente batizada de momento Conferir, ressalta o caráter histórico das conferências, demonstrando que cada edição é um passo de um processo mais longo e contínuo de democratização das políticas públicas.

A definição do tratamento mais adequado para os resultados das conferências nacionais ainda permanece como um desafio a ser enfrentado. Isso envolve não apenas discutir e direcionar formas adequadas de conectar os processos conferenciais às decisões da administração federal sobre planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas, mas também de estender essa articulação para os níveis estaduais e municipais. Exemplos de monitoramento de resultados de conferência, como o caso da assistência social, mostram que a resposta às demandas conferenciais, tradicionalmente chamada pelos movimentos sociais de “devolutiva”, é uma prática necessária, factível e viável.

4 APRESENTAÇÃO DA EDIÇÃO

Nesta edição temática, a cada uma das conferências abordadas na pesquisa foi dedicado um artigo específico, com exceção das conferências de educação, analisadas conjuntamente. Os artigos ilustram a diversidade dos dados disponíveis e a riqueza de oportunidades surgidas e exploradas no desenrolar da pesquisa.

No geral, os relatos iniciam com um levantamento das informações básicas de cada processo conferencial, seguido por uma descrição sucinta da sua forma de organização e principais etapas. Ao final, em cada artigo, há um esforço de análise que procura interpretar a importância daquela edição específica para a história política da área, enfatizando as inovações e as práticas que foram consideradas relevantes.

Por fim, ressalta-se que todos os documentos e dados levantados e utilizados nesta coletânea são públicos e estão à disposição da sociedade. O esforço de análise apresentado nesta introdução e nos artigos seguintes representa apenas uma aproximação inicial ao acervo selecionado e pode ser complementado por outras pesquisas, que se aprofundem em áreas ou questões mais específicas. Essa é a principal contribuição deste estudo para as agendas de pesquisa em participação social, que constitui não apenas um relevante campo de conhecimento, mas também um compromisso político de defesa da democracia.

A VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE INDÍGENA (2022): PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONTINUIDADE INSTITUCIONAL¹

Itaquê Santana Barbosa²

Andreia Reis do Carmo³

Frederico A. Barbosa da Silva⁴

Mariana Wiecko Volkmer de Castilho⁵

1 INTRODUÇÃO

Entre os dias 14 e 18 de novembro de 2022, foi realizada, no Centro Internacional de Convenções do Brasil (CICB), em Brasília, a etapa nacional da VI Conferência Nacional de Saúde Indígena (CNSI). A conferência havia sido convocada em dezembro de 2017 pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS), para ser realizada em abril de 2019. Contudo, devido ao contexto político conflituoso, que se constituiu na área da saúde com a entrada de Jair Bolsonaro (2019-2022), e à pandemia de covid-19, ela só foi realizada em novembro de 2022. Sua realização, ainda durante a administração Bolsonaro, expressou resiliência das interações socioestatais em torno da saúde indígena em âmbito federal, o que é reforçado por um certo alinhamento entre as preocupações expressas na conferência e a atuação da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) na terceira administração Luiz Inácio Lula da Silva (Lula 3), iniciada em 2023.

Este artigo tem por objetivo apresentar as características do processo conferencial da VI CNSI, em especial seus aspectos organizacionais, chamando a atenção para as inovações em relação às edições anteriores, e o alinhamento da ação da Sesai, no novo governo, com a conferência. A pesquisa que o subsidiou se deu com base no quadro normativo e na documentação da conferência, em estudos acadêmicos, reportagens da época, vídeos e atas de reuniões do CNS e na participação de uma das autoras na etapa nacional do evento. O texto é dividido em quatro seções, contando com esta Introdução. A segunda seção apresenta a organização e a realização da conferência, expondo as intenções propaladas e os resultados atingidos. A terceira seção aborda aspectos específicos desse processo que se destacam, seja por diferenciarem-se de conferências anteriores, seja por persistirem enquanto desafios a serem superados em edições posteriores. Por fim, é realizado um balanço geral da VI CNSI.

Antes de entrarmos na exposição do processo conferencial, abordemos brevemente a constituição do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena do Sistema Único de Saúde (SasiSUS). Até 1988, praticamente não existia uma política de saúde específica aos povos indígenas; o que havia estava centralizado no nível nacional, com ênfase no modelo assistencial-curativo. Sob a égide da nova ordem constitucional, foi promulgada a Lei nº 9.836/1999 (Lei Arouca), que incluiu na Lei do SUS (Lei nº 8.080/1990) o capítulo V (art. 19-A a 19-H), sobre o SasiSUS, o qual passou a ofertar ações

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi39art1>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). E-mail: itaque.barbosa@ipea.gov.br.

3. Doutora em Ciência Política pela King's College London. E-mail: andreia.carmo@gmail.com.

4. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. E-mail: frederico.barbosa@ipea.gov.br.

5. Doutora bolsista do Programa de Incentivo à Pesquisa Aplicada (Pipa) na Disoc/Ipea. E-mail: mariana.castilho@ipea.gov.br.

e serviços de atenção primária nos territórios indígenas demarcados. Em 2002, foi introduzida a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas (PNASPI). Entre 2002 e 2010, a gestão do SasiSUS esteve sob responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). A partir de 2010, com a conversão da Medida Provisória nº 483 na Lei nº 12.413/2010, foi criada a Sesai, vinculada ao Ministério da Saúde. A secretaria passou a ser responsável por coordenar e executar a PNASPI, bem como pela gestão do SasiSUS.

A estrutura de atendimento do SasiSUS se baseia nos distritos sanitários especiais indígenas (DSEIs) e conta com unidades básicas de saúde indígena (UBSIs), onde atuam as equipes multidisciplinares de saúde indígena (EMSI), responsáveis pela execução direta dos serviços de atenção primária à saúde; com polos-base; e com as casas de saúde indígena (Casais). O controle social na saúde indígena é composto por três níveis: os conselhos locais de saúde indígena (CLSI), os conselhos distritais de saúde indígena (Condisi) e o Fórum de Presidentes dos Conselhos Distritais de Saúde Indígena (FPCONDISI). As conferências nacionais de saúde indígena (CNSIs) também representam um importante espaço de participação e controle social dos povos originários. Nesses encontros, os povos indígenas debatem temas relevantes para a saúde indígena, formulam propostas e elegem internamente seus representantes para os conselhos.

2 PROCESSO CONFERENCIAL

O Conselho Nacional de Saúde (CNS), na sua 300ª Reunião Ordinária, no dia 8 de dezembro de 2017, pela Resolução nº 567, por unanimidade, convocou a VI CNSI. Inicialmente, estabeleceu-se a realização da sua etapa nacional para o mês de abril de 2019. Seis meses depois, em 7 de junho de 2018, na sua 306ª reunião, o conselho aprovou o documento orientador da conferência e seu regimento interno (Resolução nº 587), em que foram definidos seu tema central, *Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas: atenção diferenciada, vida e saúde nas comunidades indígenas*, e seus eixos e subeixos de discussão, apresentados nos quadros 1 a 7. Houve também alteração das datas de realização da etapa nacional, de abril de 2019 para 27 a 31 de maio do mesmo ano, e foi definido o cronograma das demais etapas: locais até o dia 30 de novembro de 2018; e distritais até 31 de dezembro do mesmo ano.

O documento orientador e o regimento interno da conferência, também aprovados na 306ª reunião de junho de 2018 do CNS, e o regulamento da etapa nacional, haviam sido elaborados em Manaus de 21 a 29 de maio de 2018, por um grupo de trabalho (GT) composto por: organizações indígenas; Comissão Intersetorial de Saúde Indígena (Cisi); FPCONDISI; Departamento de Atenção à Saúde Indígena (Dasi/Sesai); trabalhadores da área da saúde; lideranças indígenas; e DSEIs. Após elaborados, os documentos foram apreciados pelo FPCONDISI e pela Cisi/CNS, antes de serem encaminhados por esta para deliberação no plenário do CNS. No dia da aprovação desses documentos no CNS, Willian César L. Domingues, primeiro coordenador-adjunto do FPCONDISI apresentou o documento orientador ao plenário, com o líder indígena Ailson dos Santos Truká (Yssô Truká), que, por sua vez, apresentou a proposta de regimento.

Na ocasião, os organizadores comentaram o difícil momento que o SUS e, por consequência, o SasiSUS vinham atravessando, apontando que eles pretendiam fazer a maior conferência de saúde indígena já realizada. Segundo eles, uma novidade da organização da VI CNSI seria que desta vez os próprios indígenas elaboraram o documento orientador, mesmo que em diálogo com outros atores (6ª Conferência [...], 2018).

Segundo os organizadores, para além de um relatório geral, eles pretendiam sair da conferência com uma minuta da PNASPI atualizada. Disseram ainda que, quanto ao primeiro eixo e seus subeixos, pretendiam discutir a necessidade de articulação do SUS e do SasiSUS com os sistemas tradicionais de cuidado com a saúde e de prevenção de doenças indígenas, que teriam sido deixados de lado quando da criação do SasiSUS. No quadro 1, podem-se ver os subeixos do eixo I, as diretrizes da minuta da PNASPI atualizada, aprovada ao final da conferência, relacionadas ao eixo I, e as ações da Sesai na administração Lula 3 alinhadas às preocupações expressas neste eixo e nos seus subeixos.

QUADRO 1

Eixo I: articulação dos sistemas tradicionais indígenas de saúde

Subeixos da conferência	Diretrizes da minuta da PNASPI 2022	Ações da Sesai
• Implantação de farmácias vivas e hortos de plantas medicinais. • Práticas de cura e autocuidado com especialistas tradicionais. • Identificação e notificação dos tratamentos tradicionais. • Articulação da biomedicina com a medicina tradicional, respeitando os itinerários terapêuticos.	• Incluir práticas tradicionais no SasiSUS. • Integrar o SasiSUS aos sistemas do SUS. • Articular terapias indígenas e biomedicina. • Proteger saberes e ambientes de cura. • Valorizar o uso racional de medicamentos. • Reconhecer sistemas tradicionais de cura como indicador de saúde.	• Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 60/2023 fomenta a medicina tradicional. • Portaria Sesai/MS nº 8/2024 cria GT de Medicinas Indígenas. • Decreto nº 12.026/2024 cria o Comitê de Plantas Medicinais. • Portaria Sesai/MS nº 223/2025 cria GT de atualização da PNASPI.

Elaboração dos autores.

Em relação ao segundo eixo (quadro 2), segundo os organizadores Willian César L. Domingues e Ailson dos Santos Truká, tratava-se de problematizar o que seria a “atenção diferenciada”, questionando se bastaria apenas colocar o carimbo “indígena” ao fim dos nomes de políticas já existentes e elaboradas para outras situações. Lembraram a grande diversidade que marca as populações indígenas, com pessoas em diferentes contextos, aldeados ou isolados em contexto urbano, de recente contato, ou em situações de vulnerabilidade. Segundo eles, o Estado precisaria enfrentar o problema do atendimento nesses diversos contextos com ações específicas. Comentaram, ainda, que pretendiam aumentar a quantidade de distritos especiais e discutiram, brevemente, o problema da invisibilidade das problemáticas da saúde indígena engendrada pelas dificuldades de comunicação entre o Sistema de Informações da Atenção à Saúde Indígena (Siasi) e os demais sistemas do SUS.

QUADRO 2

Eixo II: modelo de atenção e organização dos serviços de saúde

Subeixos da conferência	Diretrizes da minuta da PNASPI 2022	Ações da Sesai
• Atenção diferenciada. • Indígenas em diferentes contextos: aldeados, contexto urbano, isolados e de recente contato, e em situações de vulnerabilidade. • Criação de novos distritos. • Média e alta complexidade. • Produção de conhecimento. • Sistema de informação e monitoramento das ações de saúde.	• Criar DSEIs conforme a demanda. • Garantir transporte adequado nos territórios. • Ampliar o atendimento de média e alta complexidade. • Fortalecer a autonomia e a gestão participativa dos DSEIs.	• Criação do DSEI do Rio Grande do Norte-Piauí em 2024. • Inauguração da Casai Bahia (2024). • Implantação da Unidade de Retaguarda Hospitalar (2024). • GT de Saúde Indígena na CIT (2025). • Criação da CGCOIM (2023). • Estudo técnico sobre rede de instituições e criação do CTI SasiSUS (2024).

Elaboração dos autores.

Obs.: CGCOIM – Coordenação-Geral de Gestão do Conhecimento da Informação, da Avaliação e do Monitoramento da Saúde Indígena; CIT – Comissão Intergestores Tripartite; e CTI – Comitê Técnico Interdisciplinar.

Quanto ao terceiro eixo, a intenção era atualizar a política com relação aos recursos humanos. Os organizadores da conferência, Domingues e Truká, retomaram as dificuldades dos profissionais da área, afirmando que “a saúde indígena é para os fortes”. Havia uma preocupação com as condições de trabalho e a formação desses profissionais.

QUADRO 3

Eixo III: recursos humanos e gestão de pessoal em contexto intercultural

Subeixos da conferência	Diretrizes da minuta da PNASPI 2022	Ações da Sesai
• Força de trabalho para atuar em contexto intercultural. • Educação permanente para AIS e Aisan, e outros profissionais da saúde indígena. • Condições adequadas de espaço físico, logística e insumos para o desenvolvimento da qualidade do trabalho. • Saúde do trabalhador.	• Criar modelo de gestão de pessoas estável e adequado aos DSEIs. • Implementar educação permanente em todos os níveis. • Ampliar formação de indígenas para atuação na saúde. • Garantir saúde do trabalhador e educação continuada. • Reconhecer e fortalecer a categoria AIS e Aisan.	• Implantação do PDFTSI (2024). • GT define metodologia do PDFTSI (2025). • Migração parcial da força de trabalho para AgSUS.

Elaboração dos autores.

Obs.: AgSUS – Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde; AIS – Agentes Indígenas de Saúde; Aisan – Agentes Indígenas de Saneamento; e PDFTSI – Programa de Dimensionamento da Força de Trabalho em Saúde Indígena.

Quanto ao quarto eixo, destacam-se os problemas da falta de água potável ou mesmo da não potável, em diversos territórios.

QUADRO 4

Eixo IV: infraestrutura e saneamento

Subeixos da conferência	Diretrizes da minuta da PNASPI 2022	Ações da Sesai
• Infraestrutura dos estabelecimentos da saúde indígena. • Saneamento dos territórios indígenas (água, esgoto, resíduos sólidos).	• Ampliar a infraestrutura de saúde e saneamento em territórios indígenas.	• Catorze unidades de saneamento básico entregues em 2023 e 47 em 2024. • Criação do PNSI (2023). • I Oficina Nacional de Edificações e Saneamento (2024).

Elaboração dos autores.

Obs.: PNSI – Programa Nacional de Saneamento Indígena.

Ao abordarem o quinto eixo, os organizadores retomaram o problema do atendimento adequado aos indígenas fora de terras demarcadas, apontando que os municípios e estados não estariam investindo adequadamente os recursos que recebem para esse atendimento. Apontaram, também, que haveria necessidade de aumento dos recursos para a Sesai, devido ao aumento populacional e à especificidade da cesta de fármacos oferecidos aos indígenas, em relação ao preconizado, em geral, pelo SUS.

QUADRO 5

Eixo V: financiamento

Subeixos da conferência	Diretrizes da minuta da PNASPI 2022	Ações da Sesai
- Utilização do PAB Fixo e demais recursos da saúde dos municípios no atendimento diferenciado à população indígena, especialmente em contexto urbano. - Aumento orçamentário e financeiro da saúde indígena. - Estratégias para qualificar a gestão e aumentar a capacidade de execução orçamentária. - Critérios de distribuição dos recursos orçamentários e financeiros. - Política de assistência farmacêutica.	- Garantir financiamento sustentável ao SasiSUS. - Garantir financiamento específico a estados e municípios para indígenas fora das terras indígenas. - Prever recursos permanentes para encontros e práticas tradicionais. - Assegurar medicamentos conforme especificidades dos DSEIs. - Criar incentivo financeiro para atenção primária indígena nos municípios. - Fiscalizar aplicação dos tetos orçamentários com participação social.	Programa 5022 – Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena: R\$ 2,4 bilhões autorizados em 2023.

Elaboração dos autores.

Obs.: PAB Fixo – Piso de Atenção Básica Fixo.

Nos últimos dois eixos e seus subeixos, descritos nos quadros 6 e 7, os representantes dos DSEIs mencionaram na reunião do CNS que o documento “foi muito trabalhado, bastante difundido, negociado, conversado entre todos os nossos povos, que estão aqui representados”.

QUADRO 6

Eixo VI: determinantes sociais de saúde

Subeixos da conferência	Diretrizes da minuta da PNASPI 2022	Ações da Sesai
- Regularização e proteção das terras indígenas, e reconhecimento dos territórios indígenas em contexto urbano. - Cuidados ambientais, áreas degradadas e faixa de proteção das terras indígenas. - Sustentabilidade familiar. - Segurança alimentar e nutricional. - Suicídio, alcoolismo e dependência química.	- Enfrentar determinantes sociais e ambientais, combatendo racismo e violência. - Incentivar projetos sustentáveis para renda e qualidade de vida. - Considerar determinantes sociais na organização da atenção à saúde. - Implementar política integral de saúde mental indígena. - Promover ações interfederativas em saúde, educação, alimentação e sustentabilidade. - Contribuir para a regularização e o reconhecimento dos territórios indígenas.	- Lançamento do <i>Manual Técnico para Atendimento de Indígenas Expostos ao Mercúrio</i> (2025). - Celebração de ACT para promover os sistemas alimentares indígenas (2024). - Ampliação de atendimentos psicossociais (2022-2023).

Elaboração dos autores.

Obs.: ACT – acordo de cooperação técnica.

QUADRO 7

Eixo VII: controle social e gestão participativa

Subeixos da conferência	Diretrizes da minuta da PNASPI 2022	Ações da Sesai
- Controle social e gestão participativa. - Instâncias de controle social da saúde indígena: FPCONDISI, Condisi, CLSI e Cisi. - Independência administrativa do controle social em relação à administração (Sesai, DSEI, polo-base e políticos locais). - Educação permanente dos conselheiros da saúde indígena.	- Fortalecer instâncias de controle social com financiamento e autonomia. - Criar programa nacional de educação permanente para conselheiros. - Planejar e realizar conferências nacionais de saúde indígena com CNS.	Realização dos seminários regionais <i>Saúde Indígena: um SasiSUS para o Bem Viver</i> (2024-2025).

Elaboração dos autores.

As etapas locais e distritais da conferência ocorreram nas datas previstas, sendo realizadas de outubro a dezembro de 2018. Houve um total de 302 conferências locais e 34 distritais, ou seja, em todos os distritos. Dessas conferências saíram 2.380 propostas encaminhadas à Comissão de Relatoria da VI CNSI, onde seriam aglutinadas em trezentas proposições para serem apreciadas na última etapa da conferência. Contudo, a entrada da administração Bolsonaro e a pandemia de covid-19 conturbaram o processo conferencial.

No início da administração Bolsonaro, em 2019, foi nomeada Sílvia Nobre Lopes (Sílvia Waiápi) como secretária da Sesai. Esta nomeação tinha a intenção de sinalizar a abertura do governo às demandas indígenas. Todavia, após poucos meses de sua gestão, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) organizou uma ocupação da Sesai, pedindo sua exoneração. A secretária foi então substituída pelo coronel da reserva Robson Santos da Silva. Tanto Silva quanto Lopes foram indicações do ministro Luiz Henrique Mandetta. Em 2020, Silva e seu chefe de gabinete foram investigados pelo Ministério Público Federal por trabalharem mesmo contaminados com covid-19 (MPF [...], 2020). Em 2022, o então ministro Marcelo Queiroga nomeou outro coronel para chefiar a Sesai, Reginaldo Ramos Machado. Segundo a imprensa à época, a saída do coronel Silva teria sido ocasionada pelo desgaste devido ao atraso na vacinação dos indígenas e à distribuição de cloroquina para os DSEIs (Pajolla, 2022). Uma das principais atribuições do secretário então empossado, coronel Machado, era realizar a VI CNSI, o que efetivamente ocorreu em novembro de 2022, como visto.

Com a retomada do processo da conferência, nos dias 18 e 19 de abril de 2022, em Brasília, a Comissão Organizadora da Conferência voltou a se reunir, propondo a realização da etapa nacional entre os dias 14 e 18 de novembro do mesmo ano. Apontaram, então, dois desafios a serem superados: iniciar o processo licitatório para contratação de toda a infraestrutura necessária à etapa e regularizar a situação dos representantes. Durante os anos de paralisação do processo da conferência, muitos representantes eleitos nas etapas distritais deixaram de atuar nas áreas para as quais foram eleitos, ensejando a necessidade de uma revisão de toda a representação e a convocação dos suplentes quando fosse o caso (6ª Conferência [...], 2022). Cerca de uma semana depois, no dia 27 de abril, o CNS, na sua 329ª reunião, aprovou a Resolução nº 673, prorrogando a conferência e marcando a etapa nacional para 14 a 18 de novembro daquele ano, data em que ela efetivamente ocorreu.

Ao longo da interrupção e retomada do processo conferencial, no que tange aos normativos e documentos produzidos para a conferência, houve alteração apenas das datas, mantendo-se as atividades originalmente definidas. Assim, coube à Comissão Organizadora da Conferência receber os relatórios das etapas distritais e elaborar, com base neles, um relatório consolidado, com até dez propostas por subeixo, “em um total de até 300 propostas” (Brasil, 2018b, art. 9º). Por fim, as propostas foram sintetizadas em 252 proposições (Melo, 2022). Os debates na etapa nacional se deram com base nesse relatório, nos “debates ocorridos nas reuniões macrorregionais, mesas redondas e nos Grupos de Trabalho” (Brasil, 2018b, art. 10). À plenária final, coube deliberar sobre: as propostas destacadas nos GTs que chegassem a ela; as moções, que necessariamente deveriam ser de âmbito nacional; o relatório final da conferência; e a minuta atualizada da PNASPI. Cerca de 1.700 pessoas participaram da etapa nacional; destas, aproximadamente 1.300 na condição de delegado (Conferência [...], 2022). Havia representantes de mais de 180 etnias.

3 VI CNSI: DESTAQUES E DESAFIOS

O primeiro aspecto a se destacar quanto à realização da conferência é o protagonismo dos indígenas. Esse protagonismo sempre esteve presente, porém, ao longo das edições da conferência ele vem aumentando, atingindo o seu ápice na realização dessa última edição. Outro aspecto a destacar é que pela primeira vez, em todas as edições das conferências, o termo “intercultural” foi oficialmente incorporado às discussões, passando a compor os debates nas três esferas de governo – nacional, estadual e municipal. Por fim, a temática da segurança alimentar voltou a ganhar centralidade, retomando sua relevância nos debates, como ocorreu na V CNSI.

A saúde mental também passou a ser abordada com maior sensibilidade, com ênfase na problemática do suicídio entre os povos indígenas – um tema bastante delicado que ganhou destaque na Sesai, embora ainda haja resistência quanto à divulgação de dados abertos pela secretaria. Os dados apresentados pelo Cimi em 2022 e 2023 são preocupantes, especialmente entre jovens do sexo masculino (Cimi, 2023, 2024). Um último aspecto a ressaltar é um alinhamento das ações da Sesai na nova administração, Lula 3 (2023-atual), com os debates realizados na conferência, ainda na administração anterior, Bolsonaro (2019-2022).

O primeiro eixo da VI CNSI tratou da articulação dos sistemas tradicionais indígenas de saúde, buscando integrar práticas ancestrais ao SasiSUS. As propostas nesse campo foram traduzidas em diretrizes da minuta da PNASPI, como a inclusão e proteção das medicinas tradicionais, a articulação com a biomedicina e o reconhecimento dos itinerários terapêuticos. A Sesai, na nova administração, por sua vez, criou o GT de Medicinas Indígenas (Brasil, 2024b), instituindo o Comitê de Plantas Medicinais (Brasil, 2024d) e fomentando a valorização da medicina tradicional por meio de TED com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Com essas ações, a Sesai atuou no sentido indicado pelas preocupações dos organizadores da conferência em 2018, quando da apresentação e aprovação do documento orientador e do regimento interno na 306ª reunião ordinária do CNS.

No segundo eixo, além da problematização da atenção diferenciada, a conferência debateu a necessidade de ampliar a cobertura dos DSEIs, garantir transporte adequado, investir em média e alta complexidade e aprimorar os sistemas de informação. Essas diretrizes foram em certa medida incorporadas pela Sesai na nova administração, que criou o DSEI Rio Grande do Norte-Piauí em 2024, inaugurou a Casai da Bahia e instalou a Unidade de Retaguarda Hospitalar em Roraima. Além disso, estudos técnicos e a criação de novos comitês reforçaram a integração entre dados do SasiSUS e do SUS. Contudo, o desafio da atenção diferenciada aos indígenas nas diversas situações e contextos persiste. Cabe ressaltar que mudanças nesse âmbito assumem maior complexidade por envolver relações federativas.

O terceiro e o quarto eixos se voltaram à gestão de pessoal em contexto intercultural e à infraestrutura e ao saneamento. No campo de recursos humanos, as diretrizes da PNASPI buscavam estabilidade, valorização e educação permanente, tanto para profissionais de saúde quanto para AIS e Aisan. A Sesai na nova administração implantou o PDFTSI e tem migrado parte da gestão para o AgSUS, além de reconhecer oficialmente as categorias AIS e Aisan. No âmbito da infraestrutura, em consonância com as diretrizes da conferência e da PNASPI, houve investimentos: entre 2023 e 2024 foram entregues mais de sessenta novas unidades de saúde, acompanhadas da criação do PNSI, que articula políticas interministeriais para ampliar o acesso à água potável e ao esgotamento sanitário

nos territórios. Essas ações vão no sentido das preocupações dos organizadores da conferência em 2018: promover melhores condições de trabalho para os “fortes” e água potável para os povos.

Por fim, nos eixos relativos a financiamento, determinantes sociais de saúde e controle social, as diretrizes aprovadas apontaram a necessidade de garantir sustentabilidade orçamentária, enfrentar o racismo e a violência, considerar fatores socioambientais e fortalecer a autonomia das instâncias de participação indígena. A Sesai, em 2023, executou 91% do orçamento autorizado de R\$ 2,4 bilhões, lançou manuais técnicos para o enfrentamento da contaminação por mercúrio, ampliou ações de saúde mental e realizou seminários regionais para discutir a reformulação da PNASPI. Além disso, promoveu oficinas de capacitação para conselheiros indígenas e criou o Comitê de Integração do SasiSUS à Rede Interagencial de Informações em Saúde (Ripsa), aumentando a transparência e o controle social. Isto não destoa do sentido dado pelas diretrizes da PNASPI aprovada na conferência, mesmo estando ainda longe de realizá-las. Diante do que pontuaram os organizadores da conferência em 2018, quanto ao eixo V, não parece ter havido avanços na problemática do atendimento dos indígenas fora dos territórios indígenas, tal como discutimos ao tratar do eixo 2.

Tendo em vista todas essas ações da Sesai e as temáticas abordadas na conferência, pode-se apontar certo alinhamento entre a atuação da Sesai na administração atual e as preocupações expressas pela sociedade civil na conferência. Este é um aspecto dessa conferência que convém destacar, sobretudo considerando-se que a conferência foi realizada ainda na administração federal anterior. Essa continuidade parece expressar uma profunda articulação e resiliência das interações socioestatais neste âmbito da política pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A VI CNSI representa mais um marco na trajetória de construção das políticas públicas de saúde voltadas aos povos indígenas no Brasil. Inicialmente, em 2017 e 2018, o processo da conferência se desenrolou de forma adequada, especialmente tendo em vista as preocupações quanto ao protagonismo indígena que os organizadores expressavam e que, efetivamente, se desdobraram em atividades. Houve introdução de normativos, preparação de materiais de apoio, organização, estabelecimento de papéis, mobilização de recursos e realização das etapas locais e distritais dentro dos prazos estabelecidos, em todos os DSEIs. Entretanto, o processo da conferência foi profundamente impactado pelo contexto político adverso do período 2019-2022 e pela pandemia de covid-19, o que levou a seguidos adiamentos da realização da etapa nacional, realizada apenas em novembro de 2022.

Há de se ressaltar que a realização da conferência, ainda no governo Bolsonaro, indica força e resiliência das interações socioestatais subjacentes a ela. Chama a atenção, em meio a todas as dificuldades e conflitos do processo, com seguidos adiamentos, que o desenho da conferência não tenha mudado. Outro elemento constante ao longo do processo é o protagonismo indígena, sempre presente.

Em comparação aos debates de outras edições, cabe destacar que na VI CNSI houve a incorporação do conceito de interculturalidade na formulação das políticas, consolidando um olhar mais atento às especificidades socioculturais dos povos originários e suas interações. As discussões sobre segurança alimentar, saúde mental – em especial a grave crise de suicídios – e os sistemas tradicionais de cuidado ganharam mais centralidade nos debates. Outro aspecto a destacar é um alinhamento das ações da Sesai, já na administração Lula 3, com as preocupações expressas na conferência realizada ainda no governo anterior.

REFERÊNCIAS

329ª REUNIÃO ordinária do CNS. Porto Alegre: CNS, 27-28 abr. 2022. (1 vídeo). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=At0jBdhFoL8>. Acesso em: 14 mar. 2025.

6ª CONFERÊNCIA Nacional de Saúde Indígena. **Gov.br**, [s. d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/conferencias/6a-cnsi>. Acesso em: 5 mar. 2025.

6ª CONFERÊNCIA Nacional de Saúde Indígena: 306ª reunião ordinária. Brasília: CNS, 6-7 jun. 2018. (1 vídeo). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZeMh2gtMIM8&t=390s>. Acesso em: 12 mar. 2025.

6ª CONFERÊNCIA Nacional de Saúde Indígena será realizada de 14 a 18 de novembro de 2022. **Gov.br**, 25 abr. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/abril/6a-conferencia-nacional-de-saude-indigena-sera-realizada-de-14-a-18-de-novembro-de-2022>. Acesso em: 5 mar. 2025.

ANGELO, Maurício. Movimento indígena impede retrocessos no atendimento à saúde. **Inesc**, Brasília, 29 mar. 2019. Disponível em: <https://inesc.org.br/movimento-indigena-impede-retrocessos-no-atendimento-a-saude/>. Acesso em: 22 abr. 2025.

APÓS vinte anos, povos originários atualizam Política Nacional de Atenção à Saúde Indígena. **Gov.br**, 21 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/novembro/apos-vinte-anos-povos-originarios-atualizam-politica-nacional-de-atencao-a-saude-indigena>. Acesso em: 5 mar. 2025.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; SILVA, Lucas Raimundo de Oliveira da. A XVI Conferência Nacional de Saúde (8a+ 8): contextos e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 32, 2022. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11600>.

BANIWA, Gersem dos Santos Luciano **O índio brasileiro**: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília: MEC; Unesco, 2006. (Coleção Educação para Todos, Série Vias dos Saberes, n. 1).

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas**: aprovada pela Portaria do Ministério da Saúde nº 254, de 31 de janeiro de 2002. Brasília: Funasa, mar. 2002. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_saude_indigena.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 51, de 26 de agosto de 2015**. Institui grupo de trabalho para discussão e revisão da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas. Brasília, 26 ago. 2015. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sesai/2015/prt0051_26_08_2015.html.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Programa de Qualificação de Agentes Indígenas de Saúde (AIS) e Agentes Indígenas de Saneamento (Aisan)**. Brasília: MS, 2016. (Unidade 3, Políticas de Saúde e Atenção Primária no Brasil e na Saúde Indígena). 138 p. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politicas_saude_primaria_brasil_saude_indigena.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Especial de Saúde Indígena. Resolução nº 567, de 08 de dezembro 2017. Convoca a 6ª Conferência Nacional de Saúde Indígena (6ª CNSI) com Etapa Nacional para ser realizada em Brasília, no mês de abril de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 26, seção 1, p. 59, 6 fev. 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/aceso-a-informacao/atos-normativos/resolucoes/2017/resolucao-no-567.pdf>.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Resolução nº 587, de 7 de junho de 2018**. Aprova o Regimento da 6ª Conferência Nacional de Saúde Indígena. Brasília, 7 jun. 2018b. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/aceso-a-informacao/atos-normativos/resolucoes/2018/resolucao-no-587.pdf>.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 1.730, de 13 de junho de 2018**. Convoca etapas locais, distritais e nacional da 6ª Conferência Nacional de Saúde Indígena (6ª CNSI). Brasília, 13 jun. 2018c. Disponível em: <https://www.conass.org.br/conass-informa-n-123-publicada-portaria-gm-n-1730-que-convoca-6a-conferencia-nacional-de-saude-indigena-6a-cnsi/>.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 31, de 16 de agosto de 2018**. Aprova o regimento das etapas local e distrital. Brasília, 16 ago. 2018d. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sesai/2018/prt0031_23_08_2018.html.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios. **Diário Oficial da União**, 1 jan. 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv870.htm.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, 11 abr. 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm.

BRASIL. Ministério da Saúde. Decreto nº 9.795, de 17 de maio de 2019. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Saúde, remaneja cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, 20 maio 2019c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9795.htm.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.356, de 4 de setembro de 2019**. Altera a realização da etapa nacional da 6ª CNSI para 9 a 12 de dezembro de 2019. Brasília, 4 set. 2019d.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Resolução nº 639, de 6 de dezembro de 2019**. Altera a realização da etapa nacional da 6ª CNSI para 1 a 4 de julho de 2020. Brasília, 6 dez. 2019e. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/atos-normativos/resolucoes/2019/resolucao-no-639.pdf>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Referendo na medida cautelar. Plenário. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil *et al.* Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 5 ago. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754033962>.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Informe epidemiológico da Sesai/MS 13/03/2020 a 12/11/2022**. Brasília: MS, 2022a.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Resolução nº 673, de 27 de abril de 2022**. Altera a realização da etapa nacional da 6ª CNSI para 14 a 18 de novembro de 2022. Brasília, 27 abr. 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/atos-normativos/resolucoes/2022/resolucao-no-673.pdf>.

BRASIL. Ministério da Saúde. Decreto nº 11.798, de 28 de novembro de 2023. **Diário Oficial da União**, 28 nov. 2023. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do ministério da saúde e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11798.htm.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Agenda transversal: povos indígenas – PPA 2024-2027**. Brasília: MPO; MPI, 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/relatorios-planejamento-nacional/agenda-transversal-povos-indigenas-pt.pdf.

BRASIL. Portaria nº 8, de 12 de janeiro de 2024. Cria o Grupo de Trabalho de Medicinas Indígenas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2024b.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 726, de 9 de novembro de 2023. Dispõe sobre as propostas e moções aprovadas na 6ª Conferência Nacional de Saúde Indígena. **Diário Oficial da União**, 17 jan. 2024c. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/resolucoes-cns/resolucoes-2023/3225-resolucao-n-726-de-09-de-novembro-de-2023>.

BRASIL. Decreto nº 12.026, de 18 de janeiro de 2024. Institui o Comitê de Plantas Medicinais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2024d.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. Legislação da 6ª Conferência Nacional de Saúde Indígena. Inclui regimento e resoluções. **Gov.br**, jun. 2024e. (Seção de página eletrônica). Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/conferencias/6a-cnsi/normativo>.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. Publicações da 6ª Conferência Nacional de Saúde Indígena. Inclui programação, fotos, *playlist* no Youtube, documento orientador e outros. **Gov.br**, jun. 2024f. (Seção de página eletrônica). Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/conferencias/6a-cnsi/publicacoes>.

BRASIL. Portaria nº 223, de 15 de abril de 2025. Institui Grupo de Trabalho para atualização da PNASPI. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2025.

CARMO, Andreia Reis do; BORGES, Gilvana Pinheiro. A 6ª Conferência Nacional de Saúde Indígena de 2022: a atualização da PNASPI. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS EM SAÚDE, 9., 2023, Recife. **Anais [...]**. Recife: Galoá, 2023. v. 2. Disponível em: <https://proceedings.science/cshs/cshs-2023/trabalhos/a-6a-conferencia-nacional-de-saude-indigena-de-2022-a-atualizacao-da-pnaspi?lang=pt-br>. Acesso em: 10 out. 2025.

CISCATI, Rafael. Sob pressão, ministério desiste de extinguir Secretaria de Saúde Indígena. **O Globo**, Rio de Janeiro, 28 mar. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/sob-pressao-ministerio-desiste-de-extinguir-secretaria-de-saude-indigena-23558021>. Acesso em: 22 abr. 2025.

CONASS participa da 6ª Conferência Nacional de Saúde Indígena. **Conass**, 18 nov. 2022. Disponível em: <https://www.conass.org.br/conass-participa-da-6a-conferencia-nacional-de-saude-indigena/>. Acesso em: 6 mar. 2025.

CONFERÊNCIA Nacional de Saúde Indígena (CNSI) começa a partir desta segunda-feira (14). **Gov.br**, 11 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/novembro/conferencia-nacional-de-saude-indigena-cnsi-comeca-a-partir-desta-segunda-feira-14>.

CIMI – CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Violência contra os povos indígenas no Brasil**: relatório – dados de 2022. Brasília: Cimi, 2023.

CIMI – CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Violência contra os povos indígenas no Brasil**: relatório – dados de 2023. Brasília: Cimi, 2024.

DISTRITO Sanitário Especial Indígena. **Gov.br**, 14 jul. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/sesai/estrutura/dsei>.

ENFERMAGEM participa da 6ª Conferência Nacional de Saúde Indígena. **Cofen**, 16 nov. 2022. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/enfermagem-participa-da-6a-conferencia-nacional-de-saude-indigena/>. Acesso em: 6 mar. 2025.

GRUPO de trabalho retoma discussão sobre revisão da PNASPI. **Gov.br**, 11 ago. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2017/agosto/grupo-de-trabalho-retoma-discussao-sobre-revisao-da-pnaspi>.

LIEBGOTT, Roberto. Política de atenção à saúde indígena: caminhos em meio aos percalços. **Cimi**, 24 ago. 2022. Disponível em: <https://cimi.org.br/2022/08/politica-de-atencao-a-saude-indigena-caminhos-em-meio-aos-percalcos/>. Acesso em: 5 mar. 2025.

MELO, Karine. Brasília sedia a 6ª Conferência Nacional de Saúde Indígena. **Agência Brasil**, 14 nov. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2022-11/brasil-sedia-6a-conferencia-nacional-de-saude-indigena>. Acesso em: 6 mar. 2025.

MOREIRA, Felipe Tecló *et al.* A importância a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas. In: SANTOS, Danielle Mariam Araujo; VIANA, Willian Carboni. **Amazônia**: tópicos atuais em ambiente, saúde e educação. São Paulo: Científica Digital, 2024. v. 6. p. 8-19. Disponível em: <https://doi.org/10.37885/240817443>.

MPF investiga se secretário do Ministério da Saúde foi trabalhar mesmo com covid-19. **G1**, 14 maio 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/05/14/mpf-investiga-se-secretario-do-ministerio-da-saude-foi-trabalhar-mesmo-com-covid-19.ghtml>.

OBSERVATÓRIO DA SAÚDE INDÍGENA. **Trajetórias das conferências nacionais de saúde indígena**. Brasília: Nesp/UnB, [s. d.]. 16 p. Disponível em: https://observaindigena.unb.br/?page_id=61. Acesso em: 6 mar. 2025.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DA SAÚDE; OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Produto I**: documento técnico contendo meios para aprimorar a gestão da informação e gestão do conhecimento na saúde indígena, assim como de estratégias/experiências já realizadas, no Subsistema de Atenção à Saúde Indígena – SasiSUS, por polos bases e distritos. Brasília: Opas; OMS, jun. 2024 (Mimeo).

OPAS destaca coletividade em Conferência de Saúde Indígena no Brasil. **Nações Unidas Brasil**, 21 nov. 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/208232-opas-destaca-coletividade-em-confer%C3%A2ncia-de-sa%C3%BAde-ind%C3%ADgena-no-brasil>. Acesso em: 6 mar. 2025.

PAJOLLA, Murilo. Governo troca secretário de Saúde Indígena e nomeia militar sem experiência na área. **Brasil de Fato**, 2 abr. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/04/02/governo-troca-secretario-de-saude-indigena-e-nomeia-militar-sem-experiencia-na-area/>.

RIBEIRO, Karol. Conferência Nacional de Saúde Indígena reúne 1,7 mil representantes de povos originários de todo Brasil. **Gov.br**, 14 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/novembro/conferencia-nacional-de-saude-indigena-reune-1-7-mil-representantes-de-povos-originaarios-de-todo-brasil>. Acesso em: 6 mar. 2025.

ROSSI, Marina. Indígenas se reúnem em Brasília sob forte tensão com o Governo Bolsonaro. **El País**, 23 abr. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/22/politica/1555962370_134082.html. Acesso em: 5 mar. 2025.

STROPASOLAS, Pedro. Durante governo Bolsonaro, mais de 3,5 mil crianças indígenas de até 4 anos morreram no Brasil. **Brasil de Fato**, 26 jul. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/07/26/durante-governo-bolsonaro-mais-de-3-5-mil-criancas-indigenas-de-ate-4-anos-morreram-no-brasil/>. Acesso em: 5 mar. 2025.

TAPEBA, Weibe. “Em 2024, vamos aperfeiçoar a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas”. [Entrevista cedida a] Juliana Passos. **EPSJV/Fiocruz**, 24 jan. 2024. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/em-2024-vamos-aperfeicoar-a-politica-nacional-de-atencao-a-saude-dos-povos>. Acesso em: 30 maio 2024.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **The health of indigenous peoples**: draft resolution proposed by Australia *et al.* Seventy-Sixth World Health Assembly, A76/A/Conf23. Geneva: WHO, May 2023. Disponível em: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA76/A76_ACONF1-en.pdf.

AMANHÃ VAI SER OUTRO DIA: PLANEJAMENTO, ARTICULAÇÃO E DIVERSIDADE NA XVII CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE¹

Daniel Pitangueira de Avelino²

Juliana Nunes Rodrigues³

Débora Machado⁴

1 INTRODUÇÃO

Entre os dias 2 e 5 de julho de 2023 foi realizada, no Centro Internacional de Convenções do Brasil, em Brasília-DF, a etapa nacional da XVII Conferência Nacional de Saúde (XVII CNS). O processo participativo, conduzido sob autorização do Conselho Nacional de Saúde e presidido pela ministra da Saúde, é um dos maiores e mais antigos do Brasil e é aquele que conta com o maior número de edições realizadas. Nesse ano, o tema Garantir Direitos e Defender o SUS, a Vida e a Democracia – Amanhã Vai Ser Outro Dia! fez uma paráfrase de um verso da música Apesar de Você, de Chico Buarque.⁵

As conferências nacionais de saúde são organizadas no Brasil desde 1941, quando aconteceu sua primeira edição. A VIII CNS, realizada em 1986, é até hoje considerada um marco histórico no processo de redemocratização brasileiro, não apenas porque lançou as bases do que seria a seção da saúde na Constituição Federal de 1988, mas também porque inaugurou um formato de processo conferencial que se tornou modelo desde então (Avelino, 2021, p. 11-16). A VIII CNS ultrapassou sua função consultiva ao influenciar diretamente a redação constitucional, reafirmando o princípio da saúde como direito universal e dever do Estado. A XVII edição da conferência mantém essa tradição participativa, renovada por iniciativas e inovações que serão tratadas neste estudo.

Conferências, ao lado dos conselhos, operam como espaços políticos híbridos (Pereira, 2007) nos quais se institucionalizam formas participativas que tensionam os limites da democracia representativa. Esses espaços mesclam dinâmicas de contestação, negociação e produção normativa, funcionando como vetores da ampliação democrática e da construção de legitimidade pública sobre o sistema de saúde (Faria e Lins, 2013).

As conferências de saúde podem assim ser entendidas como espaços políticos (Cornwall, 2002, 2017; Azevedo, 2020). Elas operam como arenas em que se confrontam interesses, narrativas e visões de mundo, e onde a política se manifesta não apenas como gestão de recursos, mas como disputa simbólica pela definição do bem comum. São espaços instituintes, nos quais a sociedade civil reconfigura os marcos do próprio Estado democrático. É a partir dessas premissas que iniciamos este relato.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi39art2>.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). E-mail: daniel.avelino@ipea.gov.br.

3. Professora associada do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense (UFF); bolsista de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); e bolsista do programa Jovem Cientista do Nosso Estado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj). E-mail: juliananunes@id.uff.br.

4. Assistente de pesquisa plena do Programa de Incentivo à Pesquisa Aplicada (Pipa) na Diest/Ipea; e professora de sociologia na Universidade do Distrito Federal (UnDF). E-mail: debora.machado@ipea.gov.br.

5. BUARQUE, Chico. *Apesar de você*. Intérprete: Chico Buarque. In: Chico Buarque. Rio de Janeiro: Philips/Polygram, 1978. 1 CD, lado B, faixa 6.

Este artigo tem como objetivo descrever o processo de organização e realização da XVII CNS e analisar as inovações trazidas por esta edição. A pesquisa foi promovida sobre base documental,⁶ coletando informações disponíveis em fontes oficiais, em especial aquelas oferecidas pelo Conselho Nacional de Saúde. A interpretação dos dados foi estruturada como um estudo de caso, envolvendo análise de conteúdo orientado à identificação de informações sobre organização e inovação.

O relato está organizado em três seções, além desta introdução. A seção 2, de natureza descritiva, apresenta informações gerais sobre a conferência e sistematiza os dados sobre sua organização. A seção 3, de natureza analítica, procura identificar as principais características que indicam diferenciação desta edição em relação às anteriores. Como conclusão, sem pretensão de esgotar o debate, a última seção traz algumas considerações finais sobre os possíveis resultados deste processo conferencial.

2 ORGANIZAÇÃO

O contexto de organização da edição anterior já foi objeto de análise em outro estudo (Avelino e Silva, 2022). A XVI Conferência Nacional de Saúde (8ª+8) – que, com essa grafia, prestava uma homenagem à edição de 1986 – foi realizada em um cenário de dissensos entre o Conselho Nacional de Saúde e o governo federal, agravado pela aprovação de emendas constitucionais que limitavam o financiamento público das políticas de saúde. Na época, foi observada como positiva a articulação da conferência com a elaboração do Plano Nacional de Saúde (PNS) e do Plano Plurianual (PPA), mas havia um desalinhamento em relação aos momentos de realização de cada processo, o que lançava dúvidas a respeito da efetiva incidência das deliberações conferenciais sobre aqueles instrumentos de planejamento.

QUADRO 1

Conferências nacionais de saúde, por ano de realização

Edição	Ano	Ato de convocação
I	1941	Portaria nº 73, de 25 de abril de 1941
II	1950	-
III	1963	Decreto nº 52.301, de 24 de julho de 1963
IV	1967	Decreto nº 58.266, de 27 de abril de 1966
V	1975	Decreto nº 75.409, de 25 de fevereiro de 1975
VI	1977	Decreto nº 79.318, de 19 de março de 1977
VII	1980	Decreto nº 84.016, de 20 de setembro de 1979
VIII	1986	Decreto nº 91.466, de 23 de julho de 1985
IX	1992	-
X	1996	-
XI	2000	-
XII	2003	Decreto de 5 de maio de 2003
XIII	2007	Decreto de 7 de maio de 2007
XIV	2011	Decreto de 3 de março de 2011
XV	2015	Decreto de 15 de dezembro de 2014
XVI	2019	Decreto nº 9.463, de 8 de agosto de 2018
XVII	2023	Resolução nº 664, de 5 de outubro de 2021

Fonte: Ipea. Participação em Foco. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/>. Acesso em: mar. 2026.

Elaboração dos autores.

6. Foram consultados os documentos oficiais no site da conferência. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/conferencias/17a-cns>. Acesso em: 24 dez. 2025. Em especial, constituíram fontes as resoluções do Conselho Nacional de Saúde, cartilhas, documento orientador, relatório consolidado, manual do participante, notícias e relatório final. Para a análise, foram consideradas ainda as versões definitivas do PNS e do projeto de lei do PPA.

O contexto político conflituoso se manteve durante a preparação para a XVII CNS. Na época da convocação, o país e o mundo ainda se recuperavam dos efeitos da pandemia de covid-19, que envolveram em muitos aspectos os debates sobre saúde. Depois da declaração de emergência de saúde pública, em fevereiro de 2020, o Conselho Nacional de Saúde entrou em mobilização permanente e articulou o movimento Frente pela Vida com organizações da sociedade civil (Pigatto, Moreira e Souto, 2022), enquanto o Ministério da Saúde, tendo contado com quatro ministros em onze meses, foi apontado em listas internacionais como a pior gestão⁷ do mundo durante a pandemia em razão da provável subnotificação de casos e por minimizar ou ignorar recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS). Assim, o contexto político era de dissenso entre o governo federal e o conselho, sobre os rumos da política de saúde, agravado pelos impactos da covid-19. A realização da conferência foi aprovada pelo presidente do Conselho Nacional de Saúde (*ad referendum*) por meio da Resolução nº 664, de 5 de outubro de 2021, com previsão da realização da etapa nacional entre 2 e 5 de julho de 2023.

QUADRO 2
Tema e eixos da XVII CNS

Tema
Garantir Direitos e Defender o SUS, a Vida e a Democracia – Amanhã Vai Ser Outro Dia
Eixos temáticos
1) O Brasil que temos. O Brasil que queremos. 2) O papel do controle social e dos movimentos sociais para salvar vidas. 3) Garantir direitos e defender o SUS, a vida e a democracia. 4) Amanhã vai ser outro dia para todas as pessoas.

Fonte: Brasil (2021, 2022).

Elaboração dos autores.

Nesse período estavam ocorrendo outras conferências da área de saúde, também organizadas pelo Conselho Nacional de Saúde, como a V Conferência Nacional de Saúde Mental e a VI Conferência Nacional de Saúde Indígena. Ambas foram consideradas atividades preparatórias para a XVII CNS de responsabilidade do Conselho Nacional de Saúde. Ao lado delas, vários outros eventos foram previstos como atividades preparatórias de iniciativa da sociedade. O período de realização dessas etapas preparatórias foi definido na Resolução nº 680, de 5 de agosto de 2022, como compreendido entre outubro de 2021 e maio de 2023.

QUADRO 3
Quadro normativo da XVII CNS

Documento	Data	Conteúdo
Resolução nº 664	5 de outubro de 2021	Aprovação da realização da conferência
Resolução nº 669	25 de fevereiro de 2022	Comissão organizadora
Resolução nº 680	5 de agosto de 2022	Regras sobre realização
Resolução nº 702	20 de outubro de 2022	Diretrizes metodológicas
Resolução nº 705	10 de janeiro de 2023	Regulamento da etapa nacional

(Continua)

7. Ver, por exemplo, a lista do Instituto Lowy, em Sydney, divulgada em 28 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-fez-a-pior-gest%C3%A3o-do-mundo-na-pandemia-diz-estudo/a-56369231>. Acesso em: 24 dez. 2025.

(Continuação)

Documento	Data	Conteúdo
Decreto nº 11.576	27 de junho de 2023	Convoca a etapa nacional
Resolução nº 715	20 de julho de 2023	Orientações estratégicas para o PPA e o PNS
Resolução nº 719	17 de agosto de 2023	Diretrizes, propostas e moções aprovadas

Elaboração dos autores.

A mesma resolução estabeleceu também as regras para outras etapas e atividades. As conferências livres foram mantidas como atividades preparatórias para as demais etapas, organizadas de forma autônoma pela sociedade civil. Desde que devidamente aprovadas pela comissão organizadora, poderiam enviar propostas e, assim como havia acontecido na edição anterior da conferência, também indicar representantes para as etapas a que se referiam (a chamada via horizontal de eleição de pessoas delegadas). Segundo a Resolução nº 680, cada conferência livre nacional, de acordo com o número de participantes, poderia indicar de um a dez representantes para a etapa nacional.

Além das conferências livres, foram definidas três etapas para debate, elaboração, votação e acompanhamento de propostas: municipal; estadual e do Distrito Federal; e nacional. Cada etapa enviou suas deliberações à etapa seguinte por meio de um relatório final, com formato e prazo definidos pelo Conselho Nacional de Saúde. As pessoas delegadas foram eleitas pela via ascendente (das etapas municipais para as estaduais e para a nacional), mas foi permitido que cada comissão organizadora definisse um percentual da delegação para ser eleito pela via horizontal (conferências livres). No caso do Distrito Federal, foram previstas conferências regionais, como equivalentes às etapas municipais.

QUADRO 4 Etapas da XVII CNS

Etapas	Período
Preparatórias às etapas	Outubro de 2021 a maio de 2023
Atividades preparatórias e conferências livres para etapas municipais	Até 2022
Conferências livres para etapas estaduais	Até março de 2023
Conferências livres para a etapa nacional	Até 31 de maio de 2023
Municipais	Novembro de 2022 a março de 2023
Estaduais ou distrital	Abril a maio de 2023
Etapas nacional	2 a 5 de julho de 2023

Fonte: Brasil (2021, 2022).

Elaboração dos autores.

Para a escolha das pessoas delegadas, a Resolução nº 680 estabeleceu vários critérios de equidade na distribuição das vagas. Para cada delegação, além da paridade entre segmentos, que espelha a composição do Conselho Nacional de Saúde (50% das vagas para o segmento usuário; 25% para o segmento trabalhador; e 25% para o segmento gestor ou prestador), foi indicada a fração mínima de 50% de mulheres. Além disso, foi solicitado às comissões organizadoras que observassem a representatividade étnico-racial, de movimentos rurais e urbanos, de pessoas LGBTI+, de multiplicidade geracional, de pessoas com deficiência e de pessoas com patologias, doenças raras ou negligenciadas. Por fim, nesta edição da conferência, houve uma recomendação específica de que fosse incentivada a eleição de pessoas que ainda não haviam participado de outras conferências.

Esse esforço deliberado de composição plural das delegações expressa não apenas um compromisso com a equidade social, mas a própria lógica institucionalizante do Sistema Único de Saúde (SUS), que no seu princípio de universalização acompanha os grandes debates nacionais a respeito do reconhecimento de desigualdades estruturais e a importância da dimensão territorial do debate sobre políticas públicas.

Até o fim de 2022, a convocação da XVII CNS não havia sido publicada por meio de decreto presidencial. Havia, até então, apenas a autorização da realização, por meio da Resolução nº 664, de 5 de outubro de 2021, do Conselho Nacional de Saúde. Essa situação é uma forte evidência da intensidade do conflito entre o conselho nacional e o governo federal acerca desse processo conferencial. Finalmente, em 27 de junho de 2023, já sob um novo mandato presidencial, foi assinado o Decreto nº 11.576, contendo a convocação. Como, nessa data, já haviam ocorrido tanto as etapas municipais quanto as estaduais, o decreto convoca apenas a etapa nacional da XVII CNS.

A etapa nacional foi dividida em vários momentos. A parte solene, envolvendo todas as pessoas participantes, incluiu a plenária de abertura; a Marcha em Defesa do SUS, da Democracia e da Saúde do Povo Brasileiro; e a plenária final. O trabalho de análise e aprovação das diretrizes, propostas e moções ocorreu nas instâncias deliberativas – grupos de trabalho e plenária deliberativa. Além dessas, também foi oferecida às pessoas participantes a possibilidade de se inscreverem em atividades autogestionadas e atividades de arte, cultura e educação popular.

QUADRO 5
Etapas realizadas da XVII CNS

Etapas	Realizadas
Municipais	3.949 ¹
Estaduais e distrital	27
Conferências livres para a etapa nacional	99
Nacional	1

Fonte: Brasil (2024a).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Não inclui as informações de Sergipe, Santa Catarina e Ceará.

Durante a etapa nacional, foi realizada a pesquisa Saúde e Democracia: Estudos Integrados sobre Participação Social, conduzida por pesquisadores selecionados por edital público do Conselho Nacional de Saúde. Os resultados desse levantamento constam no relatório final da XVII CNS (Brasil, 2024a). Segundo a pesquisa, integraram a etapa nacional 5.827 pessoas credenciadas, sendo 3.538 pessoas delegadas, 1.136 convidadas, além de participantes das atividades autogestionadas, pessoal de apoio, pesquisa, relatoria, acompanhantes ou responsáveis pela tenda de atividades culturais, organização ou espaço de cuidados. Destaca-se ainda a participação de 44 pessoas convidadas estrangeiras, o que demonstra a amplitude e a diversidade de atores envolvidos no evento.

No âmbito metodológico, observou-se, entre a XVI e a XVII CNS, que ocorreu um avanço significativo no registro da diversidade dos participantes. As orientações da Comissão Organizadora Nacional e do Conselho Nacional de Saúde passaram a incluir, na XVII conferência, a descrição dos atributos sobre sexo, identidade de gênero e orientação sexual como estratégia de tornar visíveis os lugares de fala dos grupos populacionais (Santos *et al.*, 2024). Essa inovação aprimorou a caracterização

da composição da conferência e ampliou a visibilidade institucional desses grupos no processo participativo (Brasil, 2024a).

Além do relatório final, o Conselho Nacional de Saúde consolidou o resultado da conferência por meio das Resoluções nº 715, de 20 de julho de 2023, e nº 719, de 17 de agosto de 2023. A primeira apresentou as 59 orientações estratégicas para o PPA e o PNS. A segunda deu publicidade às 243 diretrizes, 979 propostas e 83 moções aprovadas na XVII CNS.

QUADRO 6

Deliberações aprovadas pela XVII CNS por eixo

Tipo	Quantidade
Diretrizes – eixo 1	55
Diretrizes – eixo 2	55
Diretrizes – eixo 3	77
Diretrizes – eixo 4	56
Total de diretrizes aprovadas	243
Propostas – eixo 1	181
Propostas – eixo 2	297
Propostas – eixo 3	229
Propostas – eixo 4	272
Total de propostas aprovadas	979
Moções de apelo	44
Moções de apoio	30
Moções de repúdio	7
Moções de solidariedade	2
Total de moções aprovadas	83

Fonte: Brasil (2023a).
Elaboração dos autores.

Um dos objetivos da XVII CNS, segundo a Resolução nº 680, é “avaliar a situação de saúde, elaborar propostas que atendam às necessidades de saúde do povo brasileiro e definir as diretrizes que devem ser incorporadas na elaboração dos Planos” (Brasil, 2022). Dessa maneira, a conferência é uma forma de participação da sociedade no processo de elaboração do PPA e do PNS. O projeto de lei do PPA, seguindo a determinação constitucional, foi encaminhado ao Congresso Nacional em 30 de agosto de 2023, pouco mais de um mês após a publicação das orientações estratégicas pelo Conselho Nacional de Saúde. A mensagem presidencial (Brasil, 2023b) que o acompanhou, muito embora destaque todo o processo participativo que seguiu a elaboração desse plano, não faz qualquer menção ao Conselho Nacional de Saúde ou à XVII CNS. O texto do PNS, por sua vez, elaborado no segundo semestre de 2023, afirma reiteradamente a importância do planejamento ascendente, cita a Resolução nº 715 e informa que as “diretrizes representaram um importante referencial para a elaboração de todo o Plano Nacional de Saúde” (Brasil, 2024b, p. 10).

A produção normativa que emerge das conferências reforça a dimensão pactuada do SUS, que sustenta seu próprio desenho. Ao produzir orientações estratégicas que atravessam os níveis federativos e articulam diferentes escalas decisórias, a XVII CNS, como as anteriores, contribui para a consolidação de uma governança baseada na pactuação e na responsabilização compartilhada entre entes da Federação.

Esses espaços cumprem, assim, um papel na consolidação da governança colaborativa do SUS, ao fortalecer os mecanismos de pactuação interfederativa. Por meio de seus processos deliberativos, as conferências conformam uma gramática institucional que obriga a União, os estados e os municípios a negociarem e reconhecerem a legitimidade dos pactos produzidos em arenas públicas e plurais.

3 INOVAÇÕES

A XVII CNS é a edição mais recente da conferência mais antiga do Brasil. Além de ser um processo conferencial de larga escala, mantém uma tradição participativa estabelecida desde a VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986. Ainda assim, algumas iniciativas chamam a atenção pelo ineditismo ou pela maneira como foram implementadas nesta edição da conferência. Aquelas que foram consideradas mais relevantes estão descritas a seguir.

3.1 Articulação entre conferências

De maneira geral, no âmbito do Conselho Nacional de Saúde, a conferência nacional de saúde constitui o evento principal, que é impulsionado pelas discussões que ocorrem nas demais conferências, chamadas de conferências temáticas. Nesta XVII CNS, foram mencionadas explicitamente como preparatórias a V Conferência Nacional de Saúde Mental e a VI Conferência Nacional de Saúde Indígena. Essa articulação pode ser vista como salutar, porque permite que os debates específicos possam ser levados à conferência mais geral, onde podem exercer uma influência mais direta sobre os instrumentos de planejamento governamental. No caso da saúde indígena, vale lembrar que metade da delegação indígena da XVII CNS (cem de duzentas pessoas) foi eleita naquela conferência temática.

No caso da saúde mental, no entanto, essa articulação não se mostrou efetiva. Convocada ainda em dezembro de 2020, antes portanto da XVII CNS, a V Conferência Nacional de Saúde Mental teve sua etapa nacional sucessivamente adiada até ser realizada somente em dezembro de 2023, quando já estava concluída a conferência de saúde havia pelo menos cinco meses. Esse descompasso faz crer que os resultados da conferência de saúde mental não influenciaram, como deveriam, o trabalho da XVII CNS e, por consequência, o processo de elaboração do PPA e do PNS.

3.2 Articulação com planejamento

As conferências de saúde se destacam das demais pelo papel relevante que lhes é atribuído pela legislação⁸ no planejamento do setor. As diretrizes aprovadas durante o processo conferencial, portanto, são um insumo legalmente exigido para a elaboração dos planos que envolvem a área da saúde. Essa conexão entre conferências e planos já havia nas edições anteriores, mas vem sendo aperfeiçoada. Na edição de 2019, a publicação das diretrizes ocorreu em agosto, poucos dias antes do envio do projeto de lei do PPA ao Congresso Nacional. Na XVII CNS a publicação conseguiu ser feita em julho, mas ainda assim sua incorporação ao PPA não aparece de modo evidente. Em relação ao PNS, a consideração da conferência nacional já se mostra reconhecida de forma explícita como uma etapa regular do processo de planejamento.

8. Conferir, por exemplo, o art. 1º, §1º, da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990; e o art. 30 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

Ainda que persistam lacunas quanto à incorporação dos resultados conferenciais no ciclo orçamentário federal, o processo da XVII CNS evidencia a força de uma institucionalidade participativa que opera mesmo sob tensões. A conferência é, assim, um dispositivo do federalismo cooperativo: articula diagnósticos locais, propostas regionais e orientações nacionais em uma arquitetura de pactuação que constitui um dos pilares do SUS.

3.3 Conferências livres

A XVII CNS manteve a iniciativa desenvolvida na edição anterior, que tomou o nome de via horizontal de escolha de pessoas delegadas, representando um avanço na participação social autônoma. Por essa via, as conferências livres assumiram um papel cada vez mais destacado, ao se consolidarem não apenas como fontes de propostas para apreciação das etapas deliberativas, como também como arenas políticas para escolhas de representantes plenos (com direito a voz e voto) para atuação naqueles espaços. O número de 373 pessoas delegadas provenientes de conferências livres credenciadas na etapa nacional, correspondendo a 10,5% do total de pessoas delegadas, evidencia a crescente relevância que essas atividades preparatórias passaram a assumir no conjunto do processo conferencial.

As conferências livres também possibilitaram a mobilização de grupos historicamente invisibilizados. No caso da população LGBTQIAPN+, por exemplo, o estudo de Santos *et al.* (2024) demonstra como essas conferências permitiram a eleição de delegados oriundos desse segmento, conferindo maior visibilidade às suas pautas. Como resultado dessa mobilização, o relatório final da XVII CNS incluiu 70 referências, 62 propostas e 2 moções relacionadas à população LGBTQIAPN+, indicando um salto qualitativo em relação às conferências anteriores.

Dessa forma, as conferências livres contribuíram não apenas para democratizar o processo de convocação das conferências, mas também para qualificar e aprofundar debates específicos. A atuação da sociedade civil organizada mostrou-se central para o fortalecimento da participação social em saúde e para a afirmação de sua presença como sujeito político no âmbito das conferências (Fleury, 2023).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A XVII CNS manteve a sua tradição como uma das maiores conferências do Brasil. Além dos seus números, que impressionam em qualquer análise, ainda demonstra o mérito de ter sido realizada em um período relativamente curto, atenta à periodicidade e aos prazos constitucionais do planejamento governamental. É, portanto, uma conferência que se integra às funções governamentais.

No conjunto das etapas conferenciais, a diversidade territorial, étnico-racial, geracional, de gênero e identidade sexual foi uma das marcas registradas da XVII CNS. A presença de movimentos indígenas, pessoas com deficiência e coletivos de populações tradicionais contribuiu para ampliar a base deliberativa sobre as distintas necessidades em saúde da população brasileira.

Ainda assim, há espaços para aperfeiçoamentos. A articulação com o PNS parece mais alinhada do que aquela com o PPA, o que causa estranhamento, considerando todo o processo participativo que envolveu este plano em 2023. O desalinhamento dos momentos e prazos talvez seja, ainda, o principal obstáculo nesse caso, reforçando a percepção de que o processo conferencial e a elaboração do plano são atividades que ocorrem de forma simultânea e paralela, com pouca brecha para influências recíprocas quando são concluídos praticamente ao mesmo tempo.

Também é preciso rediscutir os resultados da conferência. Um relatório final que envolve 243 diretrizes e 979 propostas não é algo que seja analisado, considerado ou sequer compreendido com facilidade. Os planos, destinatários do trabalho conferencial, não informam o que foi feito com cada deliberação da conferência. Da mesma maneira, as informações sobre as consequências de cada proposta não são trazidas às pessoas que participaram.

Por fim, ainda precisa ser discutida a situação das conferências temáticas da área de saúde. Posicionadas, hoje, como atividades preparatórias para a conferência de saúde, os tempos e os modos de sua realização precisam ser compatíveis e aproveitáveis. A forma como os relatórios finais das conferências temáticas alimenta a conferência geral não é apresentada, o que reforça a percepção de que tais eventos permanecem relativamente desconectados.

Mesmo com todas essas observações, é possível avaliar que, ao menos parcialmente, a conferência cumpriu os seus objetivos. Isso é, por si, um feito digno de reconhecimento, considerando todas as dificuldades e conflitos que envolveram o início do processo conferencial. O desafio, na área da saúde, é fazer com que os resultados razoáveis alcançados pelas conferências nacionais de saúde possam ser, cada vez mais, proporcionais às altas expectativas que se lançam sobre elas.

Ao longo de sua história, as Conferências Nacionais de Saúde se consolidaram como um dos principais espaços políticos de elaboração coletiva de sentidos para a saúde pública no Brasil. Sua vitalidade reside na capacidade de articular múltiplas escalas – do território local às deliberações nacionais – e de renovar, a cada edição, o pacto federativo e democrático que sustenta o SUS.

Além de sua função deliberativa, as conferências operam como dispositivos que articulam poder político e saber técnico, ampliando as possibilidades de planejamento ascendente e regionalização do cuidado. Seu papel é importante para sustentar um modelo de saúde territorializado, pactuado e orientado por princípios democráticos.

REFERÊNCIAS

AVELINO, Daniel Pitanguieira de; SILVA, Lucas Raimundo de Oliveira da. A XVI Conferência Nacional de Saúde (8ª+8): contextos e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 32, p. 31-42, jan.-jun. 2022.

AVELINO, Daniel Pitanguieira de. **De (im)pacientes a sujeitos políticos**: desafios e perspectivas para a democracia participativa e o controle social nas políticas de saúde. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021. (Texto para Discussão, n. 61).

AZEVEDO, Daniel A. de. Escala e escala política: como a geografia pode apontar a fragilidade na teoria da democracia participativa. **Espaço & Geografia**, v. 23, n. 1, p. 149-184, 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução CNS nº 664, de 5 de outubro de 2021**. Dispõe sobre a aprovação da realização da 17ª Conferência Nacional de Saúde e outras medidas a ela concernentes. Brasília: MS, 2021. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2022/prt0664_07_02_2022.html. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 680, de 5 de agosto de 2022. Dispõe sobre as regras relativas à realização da 17ª Conferência Nacional de Saúde. **Diário Oficial da União**, 26 out. 2022, p. 85. Seção 1. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2022/resolucao-no-680.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 719, de 17 de agosto de 2023**. Dispõe sobre as diretrizes, propostas e moções aprovadas na 17ª Conferência Nacional de Saúde. Brasília: MS, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/atos-normativos/resolucoes/2023/resolucao-no-719.pdf/view>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. **Plano Plurianual 2024-2027**: mensagem presidencial. Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento/MPO, 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/mensagem-presidencial-ppa-2024-2027/2_mensagem_presidencial_web-1-1.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **17ª Conferência Nacional de Saúde**: relatório final. Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2024a. (Série Participação Social & Políticas Públicas). Disponível em: https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/conferencias/17a-cns/publicacoes/livro_web_relatorio_17_conferencia_nacional-2025-compactado.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Saúde: 2024-2027** – atualizado em maio/2024. Brasília: MS, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-do-sus/instrumentos-de-planejamento/pns/plano-nacional-de-saude-pns-2024-2027>. Acesso em: 28 mar. 2025.

CORNWALL, A. **Making spaces, changing places**: situating participation in development. Brighton: IDS, 2002. (IDS Working Paper, n. 170).

CORNWALL, A. Introduction: New democratic spaces? The politics and dynamics of institutionalised participation. **IDS Bulletin**: Has Universal Development Come Of Age?, v. 48, n. 1A, p. 1-10, out. 2017.

FARIA, Cláudia Feres; LINS, Isabella Lourenço. Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (org.). **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2013. cap. 3, p. 73-94.

FLEURY, Sonia. Em artigo, Sonia Fleury analisa os desafios enfrentados pela 17ª CNS. **Fiocruz Notícias**, 14 jul. 2023. Disponível em: <https://fiocruz.br/noticia/2023/07/em-artigo-sonia-fleury-analisa-os-desafios-enfrentados-pela-17a-cns>. Acesso em: 13 jun. 2025.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Movimentos sociais e participação ampliada: os espaços “híbridos” de participação nas políticas públicas locais no Brasil. In: COSTA, Sérgio; SANGMEISTER, Hartmut; STECKBAUER, Sonja (org.). **O Brasil na América Latina**: interações, percepções, interdependências. São Paulo: Annablume; Adlaf; Fundação Heinrich Böll, 2007. p. 271-298.

PIGATTO, Fernando; MOREIRA, Marcelo Rasga; SOUTO, Kátia Maria Barreto. Entrevista com Fernando Pigatto – Presidente do Conselho Nacional de Saúde (25/06/2021). **Saúde em Debate**, v. 46, n. spe4, p. 179-191, nov. 2022.

SANTOS, William P. *et al.* O lugar da fala e a fala do lugar: reverberações dos discursos da população LGBTQIAPN+ nas últimas Conferências Nacionais de Saúde: the place of speech and the speech of the place: reverberations of the discourses of the LGBTQIAPN+ population in recent National Health Conferences. **Saúde em Redes**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 4500, 2024. Disponível em: <https://revista.redeunida.org.br/index.php/rede-unida/article/view/4500>. Acesso em: 11 jun. 2025.

TRAVASSOS, C.; LIMA, L. D. de. A participação social no comando: a memorável 17ª Conferência Nacional de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 39, n. 9, p. e00154023, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311XPT154023>.

A XIII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ENTRE A RECONSTRUÇÃO E O APRIMORAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL¹

Maria Estela Capuano Villar²
Daniel Pitangueira de Avelino³

1 INTRODUÇÃO

As conferências nacionais de assistência social constituem espaços institucionalizados de participação social e controle democrático, previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) desde 1993. Realizadas periodicamente, essas conferências têm como finalidade avaliar a política de assistência social e propor diretrizes para seu aperfeiçoamento, reunindo representantes governamentais, trabalhadores da área, usuários dos serviços e organizações da sociedade civil (Alencar e Avelino, 2022). A primeira Conferência Nacional de Assistência Social aconteceu em 1995, marcando o início de um processo de construção coletiva e democrática da política pública de assistência social no Brasil. Desde então, esses encontros têm se consolidado como importantes instrumentos de deliberação e construção participativa, refletindo os princípios do Sistema Único de Assistência Social (Suas) de descentralização, participação popular e primazia da responsabilidade do Estado.

A XIII Conferência Nacional de Assistência Social, além de uma edição extraordinária, foi a primeira na modalidade presencial após a experiência virtual em função da pandemia de covid-19. Concomitantemente, foi a primeira edição desde a mudança mais recente de gestão do chefe do Executivo.

Este artigo se debruça e sistematiza os dados acerca do processo conferencial da XIII Conferência de Assistência Social, com o intuito de compreender suas dinâmicas e objetivos em face da análise das interações entre setores da sociedade civil e entes governamentais. Visando alcançar os objetivos estipulados, foi realizada revisão bibliográfica, análise documental e estudos de conteúdos audiovisuais da conferência publicados pelos veículos oficiais de comunicação. É importante ressaltar que os anais dessa conferência constituíram a principal fonte de informações.⁴

A partir das análises propostas é possível observar que se trata de uma conferência abrangente que tem como desafio lidar com agentes e fenômenos multifacetados e numerosos e, por essa razão, envolve um amplo quadro de profissionais devidamente qualificado e constantemente atualizado. Essa característica da diversidade implica uma maior complexificação dos processos de mapeamento de demandas e da viabilização das políticas de amparo a grupos vulnerabilizados, levando em consideração que a necessidade de capilarização por entes governamentais distintos se estende para diferentes instâncias da sociedade e é uma constante para a concretização das medidas deliberadas. Além disso, foi possível observar algumas peculiaridades, como a crescente visibilização de grupos

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi39art3>.

2. Assistente de pesquisa do Programa de Incentivo à Pesquisa Aplicada (Pipa) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). E-mail: estela.capuano@gmail.com.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diest/Ipea. E-mail: daniel.avelino@ipea.gov.br.

4. Disponível em: https://7f9ee646-2885-415a-bfa4-9e608360171d.usrfiles.com/ugd/7f9ee6_9878f03eeda24604ba9f6ba7aa2e897c.pdf.

sociais marginalizados pelas políticas públicas de assistência social, aliada a uma preocupação latente relacionada com situações de estado de emergência e redução de impactos gerados por essas situações, provavelmente evidenciadas a partir das experiências pandêmicas.

2 O PROCESSO CONFERENCIAL

2.1 Convocação e periodicidade

Com o intuito de avaliar a Política Nacional de Assistência Social e propor orientações para o aperfeiçoamento do Suas, assim como deliberar as prioridades a serem estabelecidas acerca das políticas de assistência social, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em conformidade com a Loas (Lei nº 8.745, de 7 de dezembro de 1993) e com a resolução nº 90 de 21 de dezembro de 2022 do CNAS, convocaram, por meio da portaria conjunta nº 23 de 9 de fevereiro de 2023, a XIII Conferência de Assistência Social. Vale ressaltar que, além das suas convocações ordinárias quadrienais, desde a sua quarta edição, em 2003, foi adotada a prática de alternar edições ordinárias com edições extraordinárias, transformando a periodicidade da conferência em bienal (Alencar e Avelino, 2022).

Realizada no Centro Internacional de Convenções, em Brasília, entre os dias 5 e 8 de dezembro de 2023, a conferência teve como tema Reconstrução do Suas: o Suas que temos e o Suas que queremos, de maneira a evidenciar o empenho do CNAS, em regime de colaboração com a sociedade civil, no mapeamento do cenário atual das políticas nacionais de assistência social e elaboração de medidas para o aprimoramento do Suas. Concomitantemente, a 13ª edição se propôs a realizar a premiação do Prêmio Mérito CNAS Simone Albuquerque – o Suas que queremos!,⁵ além de coordenar os atos de comemoração dos cinquenta anos da Loas.

QUADRO 1
Sobre a realização das conferências

Edição	Ano	Natureza	Ato de convocação
I	1995	Ordinária	Portaria nº 2.233, de 7 de julho de 1995
II	1997	Ordinária	Portaria nº 4.51, de 24 de novembro de 1997
III	2001	Ordinária	Portaria nº 909, de 30 de março de 2001
IV	2003	Extraordinária	Portaria nº 262, de 18 de agosto de 2003
V	2005	Ordinária	Resolução nº 111, de 14 de junho de 2005
VI	2007	Ordinária	Portaria nº 292, de 30 de agosto de 2006
VII	2009	Ordinária	Portaria Conjunta nº 1, de 4 de setembro de 2008
VIII	2011	Extraordinária	Portaria Conjunta nº 1, de 17 de dezembro de 2010
IX	2013	Ordinária	Portaria Conjunta nº 3, de 17 de dezembro de 2012
X	2015	Extraordinária	Portaria Conjunta nº 1, de 19 de fevereiro de 2015
XI	2017	Ordinária	Portaria Conjunta nº 2, de 12 de dezembro de 2016
XII	2021	Extraordinária	Portaria Conjunta nº 8, de 11 de março de 2021

Fonte: Alencar e Avelino (2022).

5. O Prêmio Mérito Simone Albuquerque faz homenagem a uma notória conselheira, ex-presidente do CNAS e servidora do MDS, que faleceu em 2023. A intenção do prêmio é valorizar e dar visibilidade a iniciativas que contribuam com as políticas públicas de assistência social.

2.2. Etapas e atividades autogestionadas

De acordo com o estabelecido nas normativas referentes à convocação da conferência (Brasil, 2022), previamente à etapa nacional, que ocorreu entre 5 e 8 de dezembro de 2023, foram realizadas etapas municipais (3 de abril a 15 de julho de 2023) e etapas estaduais (16 de agosto a 16 de outubro de 2023). Essas etapas ocorrem em uma dinâmica escalonada, com o objetivo de compilar da forma mais ampla possível as demandas existentes, assim como fomentar a devida representatividade para diferentes segmentos da sociedade, contemplando a extensão continental do Brasil e suas diversidades. Portanto, nas etapas municipais são votadas propostas que são levadas para as etapas estaduais, nas quais ocorre um processo semelhante até, por fim, todas essas questões serem sistematizadas e levadas à etapa nacional para que se façam os devidos procedimentos e encaminhamentos.

Inseridas nessas etapas, além das mesas, plenárias e grupos de estudo, estão também as atividades autogestionadas, que consistem em iniciativas de movimentos sociais, organizações e instituições interessadas em estabelecer uma interlocução com o Suas e com os objetivos da conferência. Dessa maneira, esses grupos submetem atividades para a conferência, podendo ou não fazer parte de sua programação, porém é importante salientar que não apresentam caráter deliberativo e não usufruem do orçamento da conferência para a execução de suas atividades. A participação desses grupos nessas atividades tem como objetivo o incentivo e a consolidação da uma participação mais ampla da sociedade civil.

QUADRO 2

Normativas da XIII Conferência Nacional de Assistência Social

Documento	Data	Conteúdo
Resolução CNAS/Ministério da Cidadania (MC) nº 90	21 de dezembro de 2022	Dispõe sobre a convocação da XIII Conferência Nacional de Assistência Social.
Portaria Conjunta MDS/CNAS nº 23	9 de fevereiro de 2023	Dispõe sobre a convocação da XIII Conferência Nacional de Assistência Social.
Resolução CNAS/MDS nº 123	24 de outubro de 2023	Aprova o regulamento da XIII Conferência Nacional de Assistência Social.
Resolução CNAS/MC nº 93	26 de dezembro de 2022	Cria a comissão Organizadora da XIII Conferência Nacional de Assistência Social.
Nota técnica nº 2/2023	10 de março de 2023	Proposta de distribuição dos delegados para a XIII Conferência Nacional de Assistência Social.

Elaboração dos autores.

2.3 Participantes, delegados e comissão organizadora

Os participantes da conferência foram subdivididos nas seguintes categorias: delegados (com direito a voz e voto) e participantes em geral (com direito a voz). Foram verificados 1.842 delegados credenciados, entre os quais: 1.500 da esfera municipal, 246 da esfera estadual e distrital, 60 da esfera federal e 36 conselheiros do CNAS. Cabe ressaltar que o número de delegados foi aprovado pelo CNAS em sua 315ª reunião ordinária. Dos participantes em geral contou-se com 180 convidados, 300 observadores, 120 pessoas divididas entre conferencistas, expositores, relatoria, servidores, apoio técnico e secretaria executiva, convidados externos para as atividades autogestionadas e acompanhantes das pessoas delegadas com deficiência.

A comissão organizadora foi criada a partir da resolução CNAS/MC nº 93 de 26 de dezembro de 2022 aprovada em reunião ordinária do CNAS. Ela é de caráter temporário, sendo composta por quatorze conselheiros, titulares e suplentes, incluindo o presidente e o vice-presidente do CNAS – responsáveis pela coordenação da comissão – e os coordenadores e adjuntos de cada uma das comissões do Conselho. De maneira geral, entre as suas atribuições estão o acompanhamento e a orientação das etapas do processo conferencial, operacionalização, coordenação e organização da conferência nacional, tratativas com a empresa organizadora contratada, proposição e encaminhamento para aprovação das questões relativas ao regimento interno, regulamento, divulgação, materiais, entre outros.

2.4 Eixos temáticos, deliberações e regimento interno

Visando à operacionalização do mapeamento do cenário atual da Política Nacional de Assistência Social, assim como das deliberações acerca do aprimoramento do Sistema Nacional de Assistência Social, os anais da conferência revelam que ela foi dividida nos cinco eixos temáticos descritos a seguir.⁶

- Eixo 1: financiamento.
- Eixo 2: controle social.
- Eixo 3: articulação entre os segmentos da sociedade civil, com fortalecimento da participação social e da democracia participativa.
- Eixo 4: serviços, programas e projetos.
- Eixo 5: benefício e transferência de renda.

Esses eixos contemplam questões como o financiamento e orçamento de natureza obrigatória, visando à instrumentalização de uma gestão comprometida com a garantia dos direitos socioassistenciais; a qualificação dos atores pertencentes às instâncias de controle social, considerando as diretrizes democráticas e participativas; a potencialização e ampliação da participação social no Suas e da agenda de direitos humanos e socioassistenciais; a integração dos serviços e direitos do Suas, observando a universalização de seu acesso; e o direito à garantia de renda como proteção social na reconfiguração do Suas, assim como a importância dos benefícios socioassistenciais.

Quanto ao regimento interno, é de sua responsabilidade a regulamentação, sistematização e organização dos procedimentos relativos ao processo conferencial. O regimento interno da XIII Conferência Nacional de Assistência Social foi inicialmente proposto pelo CNAS e seguido de consulta pública entre os dias 30 de outubro e 17 de novembro de 2023. As sugestões enviadas pela consulta pública foram sistematizadas pela comissão organizadora, responsável por submeter essas contribuições à plenária do CNAS em novembro. O regimento foi submetido a votação por maioria simples em reunião extraordinária dos conselheiros em plenária do CNAS, em novembro de 2023.

6. Disponível em: https://7f9ee646-2885-415a-bfa4-9e608360171d.usrfiles.com/ugd/7f9ee6_9878f03eeda24604ba9f6ba7aa2e897c.pdf.

QUADRO 3

Resumo dos eixos e deliberações

Eixo	Tema	Deliberações
1	Financiamento e orçamento como instrumento para uma gestão de compromisso e responsabilidades dos entes federativos para garantia dos direitos socioassistenciais, contemplando as especificidades regionais do país.	- Garantir financiamento para implementação e estruturação da vigilância socioassistencial, para o Suas mediante a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 383/2017, e retirar a política de assistência social dos limites de gastos. - Assegurar financiamento para instituir e implementar piso salarial para as trabalhadoras/es do Suas e recursos para aquisição, construção, ampliação e reformas de sede própria para unidades públicas do Centro de Referência de Assistência Social (Cras), do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) e do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros POP) e demais unidades da rede socioassistencial. - Revisar os critérios para o cofinanciamento federal voltados a gestão, controle social e serviços do Suas.
2	Qualificação dos atores e estruturação das instâncias de controle social com diretrizes democráticas e participativas.	- Incidir a aprovação do Projeto de Lei nº 8.420/2017. - Assegurar recursos para o cofinanciamento da execução integral da Política Nacional de Educação Permanente do Suas. - Garantir o repasse e a correção nos percentuais do índice de gestão descentralizada (IGD)/Suas e do IGD/Programa Bolsa Família (PBF13) (mínimo de 10%); - Alterar a Norma Operacional Básica (NOB)/Suas 2012 e a NOB/Recursos Humanos (RH) 2006, a Resolução CNAS nº 17/2011 e a Resolução CNAS nº 100/2023, para garantir uma equipe de referência técnica, jurídica e contábil exclusiva para secretarias-executivas subordinadas aos conselhos de assistência social.
3	Articulação entre os segmentos da sociedade civil, fortalecimento da participação social e da democracia participativa: potencialização da participação social no Suas e ampliação da agenda de direitos humanos e socioassistenciais.	- Implementar diretrizes para a criação e manutenção de fóruns da sociedade civil, potencializando a participação plena e efetiva e o controle social no Suas. - Implementar e garantir a Política Nacional de Educação Permanente do Suas. - Garantir apoio permanente, com financiamento específico para estruturação e fortalecimento dos fóruns de usuárias/os, trabalhadoras/es e organizações da sociedade civil do Suas. - Criar um canal de comunicação em nível nacional, para a política de assistência social, com respeito à Lei Brasileira de Inclusão (LBI 15) e informações de todos os níveis da área socioassistencial; - Revisar a NOB/Suas-RH, no que se refere à ampliação do quantitativo dos profissionais do Suas, instituindo equipes por serviços tipificados e ampliação do rol de categorias profissionais de todos os níveis de formação, para atuação específica.
4	Universalização do acesso e a integração das ofertas dos serviços e direitos no Suas.	- Atualizar a NOB/SUAS-RH para especificar as equipes de referência da gestão incluindo serviços para a população LGBTQIAPN+, pessoas idosas, migrantes, população em situação de rua, refugiados, negros, povos originários, população do campo e catadores de material reciclável; atualizar o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda e as normativas do Suas, com expansão dos serviços de proteção social. - Reformular as normativas para operacionalização da atuação do Suas antes, durante e depois dos contextos de calamidade pública e emergências. - Ampliar as unidades de alta complexidade regionais, com garantia de cofinanciamento pela União e os Estados, para assegurar a proteção social especial, por meio das modalidades previstas na tipificação nacional dos serviços socioassistenciais.
5	Importância dos benefícios socioassistenciais e o direito à garantia de renda como proteção social.	- Cumprir a Lei Federal nº 10.835/2004 e reestruturar os benefícios eventuais assegurando a obrigatoriedade de cofinanciamento dos três entes federativos. - Definir equipe de referência para o Cadastro Único com base no porte do município, no número de inscritos no Cadastro Único e nos aspectos territoriais. - Desconsiderar o valor do Benefício de Prestação Continuada (BPC) no Cadastro Único para composição da renda familiar como critério de concessão e manutenção de benefícios socioassistenciais e de transferência de renda. - Rever os termos do acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com vistas a incorporar a gestão do BPC no Suas e assegurar o atendimento presencial humanizado. - Alterar o art. 20 da Loas para garantir o BPC para a pessoa idosa, redução da idade de 65 para 60 anos, previsto na Lei nº 10.741/2003 (Estatuto da Pessoa Idosa).

Elaboração dos autores.

2.5 Moções aprovadas

Foram aprovadas 36 moções, compostas por cinco moções de apoio, onze de reivindicação, uma de indicação, quinze de repúdio, uma de denúncia e três de recomendação. As moções de apoio abordam temas como: i) a regulamentação da profissão de educador social; ii) o amplo suporte concedido pelo governo no traslado, estadia e alimentação dos delegados; e iii) a revogação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, a fim de não comprometer o financiamento do Suas e do controle social democrático.

As moções de reivindicação demandam itens como: i) a obrigatoriedade do atendimento presencial nas agências da previdência social; ii) combate ao racismo; iii) reconhecimento do direito à contagem de tempo de serviço congelado no período pandêmico; iv) apoio do governo federal para ampliação do Hospital Universitário de Brasília (HUB); v) defesa da autonomia profissional das(os) psicólogas(os) do Suas; vi) defesa da carga horária de 30h e piso salarial para as(os) psicólogas(os) no Suas; vii) garantia de que a responsabilidade do debate das comunidades terapêuticas fique sob atribuição da Política de Saúde; viii) criação de associação de catadores e catadoras de materiais recicláveis e trabalho decente; e ix) inclusão digital no Suas.

A moção de indicação sugere que o professor de educação física seja integrado como profissional do quadro técnico do Suas. As moções de repúdio versam sobre: i) o fim da sobrecarga e precarização dos trabalhadores do Suas; ii) a importância de se observar que as igrejas evangélicas têm assumido o papel técnico de busca ativa, ferindo o princípio da laicidade; iii) a desvinculação das comunidades terapêuticas do Suas com relação ao acolhimento de pessoa em situação de rua; iv) a não viabilização da participação das mães solas e sem rede de apoio nas etapas do processo conferencial; v) a negligência do evento com relação ao traslado, alimentação e acessibilidade das pessoas com deficiência; vi) a precarização de condições de trabalho das(os) trabalhadoras(es) do Suas da região Norte, em especial profissionais que atuam em regiões ribeirinhas e de difícil acesso; vii) o posicionamento contrário do governo federal ao financiamento público de comunidades terapêuticas; viii) a revogação da Portaria MDS nº 911/23, que limita a 16% o percentual de famílias unipessoais no Programa Bolsa Família; ix) o repúdio à aporofobia e ao capacitismo e a exigência de cotas para pessoas com deficiência que estão em situação de rua; e x) a oposição à internação compulsória de pessoas em situação de rua. A moção de denúncia visibiliza a violação de direitos da criança autista que teve a participação boicotada na conferência. Por fim, as moções de recomendação sugerem orientar e regulamentar a criação de um calendário único para eleição da sociedade civil nos conselhos de assistência social.

3 INOVAÇÕES E DESTAQUES

A XIII Conferência Nacional de Assistência Social apresentou uma série de inovações institucionais e metodológicas que marcaram um avanço significativo na forma de condução e acompanhamento do processo conferencial. Essas mudanças refletem a busca por maior eficiência, transparência e efetividade das deliberações aprovadas, além de um esforço de modernização das ferramentas de gestão e de fortalecimento do diálogo entre governo e sociedade civil. Entre os principais destaques, encontram-se iniciativas voltadas ao monitoramento dos encaminhamentos das conferências anteriores, à digitalização dos processos organizativos, à racionalização das deliberações e à ampliação dos espaços de participação social autônoma.

3.1 O “conferir”

Levando em consideração a expressiva quantidade de edições da conferência de assistência social e, consequentemente, o número elevado de propostas que foram realizadas até então, fez-se necessária a criação de uma medida destinada ao acompanhamento e fiscalização desses encaminhamentos supracitados.

Desta maneira, o “conferir” é um esforço destinado ao acompanhamento dessas metas e encaminhamentos aprovados nas diferentes edições da conferência nacional de assistência social. Esse tipo de iniciativa é vital, tendo em vista a necessidade de mensurar e compreender de forma mais precisa os impactos gerados pelas conferências nacionais na elaboração das políticas públicas do país.

O momento “conferir” foi uma parte da programação da etapa nacional da 13ª conferência em que o CNAS retomou as deliberações da conferência anterior e explicou os encaminhamentos que foram adotados desde a sua realização. Essa iniciativa representa um passo adiante nos procedimentos anteriores de monitoramento do resultado das conferências, uma vez que vincula o conselho como órgão responsável pela devolutiva, inclui a prestação de contas como parte do processo conferencial e procura apresentar consequências observáveis das deliberações anteriores. Para a 14ª conferência, prevista para 2025, o momento “conferir” está sendo aperfeiçoado e fortalecido.

3.2 O Sisconferência

O Sisconferência é uma plataforma virtual voltada para o cadastro, registro e computação de dados essenciais para a viabilização e funcionamento da conferência. Trata-se de um sistema adotado pelo CNAS que compila funções como o cadastro e credenciamento de delegados, atividades, certificados, entre outros, sendo de grande utilidade e otimização dos processos e registros conferenciais. Desenvolvido pelo DataSus, o sistema vem sendo utilizado por várias áreas para gestão das etapas de conferências nacionais.

3.3 Priorização das deliberações

A 13ª edição da Conferência Nacional de Assistência Social manteve a prática de limitar a quantidade de deliberações aprovadas na etapa nacional. Com isso, houve uma aprovação de apenas 25 propostas priorizadas (sendo cinco de cada eixo) na plenária final, além de outras 25 que também foram apresentadas, mas não priorizadas. O número reduzido de deliberações permite estreitar o foco da conferência naquelas recomendações consideradas mais urgentes ou relevantes. Isso facilita o trabalho de monitoramento posterior, como o momento “conferir” descrito nesta seção. Por outro lado, a restrição do número de propostas priorizadas não impede que, durante os debates, o texto de cada uma delas acabe sendo inflado para incluir, por agregação, temas e públicos variados. A desagregação dos temas diferentes aglutinados em uma mesma proposta é um dos desafios para o monitoramento desses resultados.

3.4 Etapas autogestionadas

A etapa nacional da 13ª conferência abriu espaço para que a sociedade civil pudesse oferecer atividades e discussões, de maneira autônoma, às pessoas que participaram do evento. Essas etapas, previamente credenciadas pela comissão organizadora, eram responsabilidade dos proponentes, sem intervenção do CNAS. Com isso, foi garantido espaço para a realização de debates independentes, de acordo com as demandas da sociedade. Ao todo foram realizadas quinze atividades autogestionadas na etapa nacional, com relatórios incluídos nos Anais da conferência.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Conferência de Assistência Social, além de ser um encontro tradicional e de grandes proporções, conta também com um alto grau de complexidade. É possível observar nas considerações anteriores a responsabilidade do CNAS e demais entes governamentais em zelar por numerosos e multifacetados segmentos sociais. Entre as pautas pode-se observar considerações voltadas a setores da sociedade como pessoas em situação de rua, portadores de deficiências, mães solo, populações ribeirinhas, idosos, comunidade LGBTQIAPN+, refugiados, pessoas e comunidades em situações de vulnerabilidade socioeconômica diversas, ou seja, fenômenos sociais que englobam diferentes naturezas e especificidades.

Essa constatação orienta para a conclusão de que se trata de uma conferência distinta em comparação com parte expressiva das demais conferências. Enquanto a tendência das conferências em geral é o enfoque em seções mais específicas da sociedade, o movimento da conferência de assistência social parece ser de constante ampliação e abrangência, e essa dinâmica torna-se evidente nas moções e deliberações do evento, as quais não somente propuseram melhorias como repudiaram e denunciaram a invisibilização e a negligência em relação a determinados grupos da sociedade civil no próprio processo conferencial.

É importante ressaltar que a complexidade que se apresenta a partir dessa abrangência não se limita aos processos conferenciais - ela requer também uma significativa capilarização das pautas em diversas instâncias do poder público, e, portanto, depara-se com distintas normativas, estatutos, fontes de financiamento, entre outros instrumentos. Essa característica exige um nível de qualificação aprimorado por parte dos participantes da conferência e dos atores das políticas públicas de assistência social, o que justifica as constantes reivindicações para investimentos em formação continuada, incentivos para a realização de cursos de especialização e melhores condições de trabalho para os profissionais do Suas.

Outra razão para justificar a ampliação do quadro e o aperfeiçoamento de profissionais da área está na preocupação com a laicidade das políticas de assistência social. A conferência apontou para a ocorrência constante de grupos evangélicos que têm desempenhado papel técnico de busca ativa, que é uma atribuição dos profissionais da assistência social devidamente qualificados para isso. Esse dado evidencia que as demandas sociais são urgentes e constantes e, se o Estado não contempla algo, a própria sociedade pode encontrar caminhos improvisados para o alívio dessas questões, abrindo margem para violações de direitos mesmo que a intenção seja o cumprimento desses direitos.

REFERÊNCIAS

13ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Publicado pelo canal oficial do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. (3 min.) Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/results?search_query=13%C2%AA+Confer%C3%AAncia+Nacional+de+Assist%C3%AAncia+Social. Acesso em: 14 mar. 2025.

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; AVELINO, Daniel Pitangueira de. A XII Conferência Nacional de Assistência Social: método e conteúdo em período de pandemia. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 53-62, jun. 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi32art5>.

BRASIL. Resolução CNAS/MC nº 90, de 21 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a convocação da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, n. 240, p. 132, 22 dez. 2022.

BRASIL. Resolução CNAS/MC nº 93, de 26 de dezembro de 2022. Cria a Comissão Organizadora da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, n. 243, p. 145, 27 dez. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Regulamento da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social (13ª CNAS). In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 13, 2023. Brasília. **Anais [...]**. Brasília: CNAS, 2023, p. 186-199. Disponível em: https://7f9ee646-2885-415a-bfa4-9e608360171d.usrfiles.com/ugd/7f9ee6_9878f03eeda24604ba9f6ba7aa2e897c.pdf.

BRASIL. Portaria Conjunta MDS/CNAS nº 23, de 9 de fevereiro de 2023. Dispõe sobre a convocação da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, n. 30, p. 45, 9 fev. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Coordenação-Geral de Planejamento, Vigilância Socioassistencial e Gestão da Informação. Nota Técnica nº 2/2023, de 10 de março de 2023. Apresenta as considerações e memória de cálculo para a proposta de distribuição dos delegados para a 13ª Conferência Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 45, 10 mar. 2023.

BRASIL. Resolução CNAS/MDS nº 123, de 24 de outubro de 2023. Aprova o Regulamento da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, n. 203, p. 78, 25 out. 2023.

BRASIL. Nota CNAS aos CEAS, CAS DF e Comissões Organizadoras das Conferências Estaduais e do Distrito Federal referente ao envio das delegações para a 13ª Conferência Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, out. 2023. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Z7S5X_EXV0TRbey8KNgEaWu_Rx0YtReA/view.

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Informe nº 1**: recomendações aos Conselhos para Garantir Participação e Acessibilidade nas Conferências de Assistência Social. Brasília: CNAS, 2023. Disponível em: <https://www.blogcnas.com/13-conferencia-nacional>.

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Informe nº 2**: recomendações aos Conselhos e Gestores para Garantir a Participação dos Usuários nas Conferências de Assistência Social. Brasília: CNAS, fev. 2023. Disponível em: <https://www.blogcnas.com/13-conferencia-nacional>. Brasília-DF. Fev.2023.

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Informe nº 4:** distribuição de delegados, representantes dos municípios, dos Estados e do Distrito Federal que comporão as delegações para a 13ª Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: CNAS, mar. 2023. Disponível em: <https://www.blogcnas.com/13-conferencia-nacional>.

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Informe nº 5:** orientações temáticas e organizativas para as Conferências Estaduais de Assistência Social de 2023. Brasília: CNAS, 2023. Disponível em: <https://www.blogcnas.com/13-conferencia-nacional>.

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Informe nº 6:** orientações temáticas e organizativas para a Conferência do Distrito Federal de Assistência Social de 2023. Brasília: CNAS, 2023. Disponível em: <https://www.blogcnas.com/13-conferencia-nacional>.

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Informe nº 8:** orientações gerais para participação na 13ª Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: CNAS, 2023. Disponível em: <https://www.blogcnas.com/13-conferencia-nacional>.

A VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: A REESTRUTURAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO EM UM CONTEXTO DE AUMENTO DA FOME¹

Marcella Meirelles²

Anelise Rizzolo³

Ariel Nunes⁴

1 INTRODUÇÃO

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) foi instituído pela Lei nº 11.346/2006 (Brasil, 2006), com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada. Nesse sistema, os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional configuram-se como espaços privilegiados de participação social que promovem o diálogo entre os governos e a sociedade. As conferências nacionais de políticas públicas são instâncias participativas igualmente importantes, que têm contribuído para a discussão sobre o exercício democrático no Brasil, com ênfase na qualidade desses processos (Pogrebinski e Ventura, 2017; Oliveira, 2018; Ramos e Santos, 2020).

A VI Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) foi realizada em 2023 em um contexto de busca de reestruturação da participação social nas políticas públicas voltadas à segurança alimentar e nutricional (SAN). Coordenada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), ela teve como objetivo

fortalecer os compromissos políticos com a democracia, com a erradicação da fome, com comida de verdade, e com o direito humano à alimentação adequada, por meio de sistemas alimentares justos, antirracistas, antipatriarcais, sustentáveis, promotores de saúde e da soberania e segurança alimentar e nutricional (Brasil, 2023b, p. 6).

Este artigo busca analisar o processo de realização da VI CNSAN, com ênfase nos desafios e avanços na participação social sobre o tema. O texto é desenvolvido a partir da análise dos documentos produzidos no âmbito do processo conferencial,⁵ dos vídeos da etapa nacional disponibilizados na página da Secretaria-Geral da Presidência da República,⁶ bem como da literatura especializada.

O trabalho divide-se em quatro seções. Após esta introdução, aborda-se o processo conferencial, sob quatro aspectos: i) as mudanças recentes na participação social em políticas de SAN; ii) o histórico das CNSANs; iii) a organização da VI CNSAN; e iv) os principais resultados desta conferência. Na terceira seção, elencam-se os avanços e desafios do exercício democrático na

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi39art4>.

2. Advogada; e assistente de pesquisa plena do Programa de Incentivo à Pesquisa Aplicada (Pipa) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). E-mail: marcella.meirelles@ipea.gov.br.

3. Nutricionista e sanitarista; e professora associada da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: anelise.unb@gmail.com.

4. Assistente de pesquisa plena do Pipa na Diest/Ipea; e doutoranda em direitos humanos pela Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail: ariel.nunes@ipea.gov.br.

5. Foram utilizados para a análise as normas de convocação, o *Regimento Interno* da VI CNSAN e o *Relatório Final* da conferência.

6. Trata-se da mesa de abertura e do diálogo articulador dos eixos, disponíveis em: <http://bit.ly/48FhoUP>; e <http://bit.ly/4oCl5zf>. Acesso em: 23 out. 2025.

VI CNSAN, bem como as suas principais inovações institucionais. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

2 PROCESSO CONFERENCIAL

2.1 Contexto: a reestruturação de um campo

A CNSAN tem seu histórico estreitamente vinculado ao Consea, responsável pela sua organização desde a primeira edição.⁷ Com a edição da Lei nº 11.346/2006 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional), foi atribuída ao conselho a competência para convocar a conferência com periodicidade não superior a quatro anos e para definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento (Brasil, 2006). A imbricação entre o conselho e a conferência também se dá pelo fato de que cabe à CNSAN escolher os critérios de indicação dos representantes da sociedade civil do Consea e indicar as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar (Brasil, 2006).

A periodicidade imposta pela Lei nº 11.346/2006 foi cumprida na terceira, quarta e quinta edição da CNSAN.⁸ Contudo, a previsão legal da existência do conselho e da periodicidade da convocação da conferência não foi capaz de proteger as políticas públicas de SAN do esvaziamento que atingiu os mecanismos participativos nos anos subsequentes (Avelino, Alencar e Costa, 2017; Avelino, Fonseca e Pompeu, 2020).

Em 2019, no primeiro dia do governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, o Consea foi extinto. A Medida Provisória (MP) nº 870/2019, que estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República, deixou de prever a existência do colegiado (Castro, 2019). No processo de conversão da MP na Lei nº 13.844/2019, o conselho foi reincluído na estrutura do Poder Executivo pelo Congresso Nacional. No entanto, o dispositivo que voltava a prever a existência do Consea foi vetado pelo presidente (Brasil, 2019). Assim, por mais que não tenha havido uma revogação expressa dos dispositivos da Lei nº 11.346/2006 que preveem o seu funcionamento, o Consea deixou de existir.

Sem o órgão colegiado histórica e legalmente responsável pela sua convocação, a VI CNSAN acabou por não ocorrer em 2019, isto é, dentro da periodicidade prevista em lei. Além disso, a própria elaboração da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar ficou prejudicada durante o período. A nova convocação da CNSAN só ocorreu em 2023, após a recriação do Consea no mesmo ano.

Convém registrar que durante os anos do governo do presidente Jair Bolsonaro, a sociedade civil organizada, em grande medida pela atuação política dos conselhos estaduais, distrital e municipais de SAN, manteve o debate sobre o tema, com especial atenção ao aumento da fome no país. Durante o período, foi organizada a Conferência Popular de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, sem a participação do Estado. Um processo autônomo, voltado a debater e propor

7. A correlação também é evidenciada quando analisada a trajetória do conselho e os anos das conferências. O Consea foi instituído pelo Decreto nº 807/1993. No ano seguinte, foi realizada a primeira CNSAN. No entanto, o colegiado foi extinto em 1995 (Ipea, 2002). Isso produziu um hiato na realização das conferências sobre o tema, as quais só voltaram a ser realizadas quando o conselho foi recriado em 2003. Com a edição da Lei nº 10.683/2003, o Consea e a CNSAN ganharam previsão legal expressa, reforçada pela edição da Lei nº 11.346/2006.

8. Entre 1994 e 2015, foram realizadas cinco edições da CNSAN, todas organizadas pelo Consea: a primeira em 1994, seguida das de 2004, 2007, 2011 e 2015.

políticas públicas em prol da SAN, da soberania alimentar e do combate à fome, com foco na participação da sociedade civil (FBSSAN, 2022).

2.2 Breve histórico das CNSANs

O cenário de desmonte dos mecanismos participativos ligados à SAN interrompeu um ciclo bem-sucedido de diálogo do Estado com a sociedade civil. O quadro 2 sintetiza as principais informações sobre as edições das CNSANs.

QUADRO 1

Quadro comparativo das CNSANs

Edição	Lema	Número aproximado de delegados	Principais resultados
Brasília, 1994	Fome: a Questão Social.	Entre 1.800 e 2.000.	Publicação do documento-base do <i>Projeto Fome Zero: uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil</i> (Instituto Cidadania, 2001).
Pernambuco, 2004	A Construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.	Entre 1.300 e 1.400.	Publicação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e criação do Sisan. Fortalecimento do Consea reativado em 2003, com participação majoritária da sociedade civil. Criação de programas sociais: • Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); • Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água (Programa Cisternas); e • Bolsa Família. Fortalecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Promoção da agricultura familiar e agroecologia como estratégias de soberania alimentar. Criação de políticas intersetoriais envolvendo saúde, educação, meio ambiente e desenvolvimento agrário.
Fortaleza, 2007	Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.	Entre 1.300 e 1.600.	Inclusão dos movimentos sociais na temática de povos e comunidades tradicionais. Inclusão do direito humano à alimentação adequada na Constituição (Emenda Constitucional nº 64/2010).
Salvador, 2011	Alimentação Adequada e Saudável: Direito de Todos.	1.600.	Legitimação e fortalecimento da agenda da política, do plano, do sistema e dos programas de SAN.
Brasília, 2015	Comida de Verdade no Campo e na Cidade: por Direitos e Soberania Alimentar.	1.600.	Manifesto pela “comida de verdade”, no campo e na cidade.

Fonte: Consea. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/acervo-consea/conferencias>. Acesso em: 25 jul. 2025.

A partir desses dados, percebe-se que as agendas políticas relacionadas à SAN se alteram ao longo do tempo. O tema da fome, em 1994, se apresentou como um desafio do Movimento pela Ética na Política, liderado pela Ação da Cidadania e pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase). Em 2014, no entanto, o Brasil saiu do Mapa da Fome, pelo resultado dos programas sociais formulados pelo Consea e fortalecidos nas conferências de 2007 a 2015 (FAO, IFAD e WFP, 2014). Em 2021, porém, em meio a um cenário de desmonte de mecanismos participativos sobre o tema, o país voltou ao Mapa da Fome (FAO *et al.*, 2021). Assim, quase trinta anos depois,

em 2023, esse tema volta a ser um problema nacional, de forma que o resgate e a ampliação das políticas de SAN passam a ter centralidade nos encaminhamentos da conferência.

2.3 A VI CNSAN: o processo de organização

Além de outros impactos negativos, a extinção e recriação do Consea dificultou o financiamento da VI CNSAN. Como o órgão foi recriado em 2023, não dispunha de orçamento na Lei Orçamentária Anual nem de uma unidade gestora para a execução financeira. Assim, foi necessário buscar recursos em orçamentos de ministérios parceiros e a captá-los em instituições públicas e organizações não governamentais dispostas a realizar doações. O evento foi realizado, assim, com valores do orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social, Família e Combate à Fome, do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação, por meio do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação.

Na Reunião Plenária Ordinária do Consea de 14 de junho de 2023, foi deliberada a edição da Resolução Consea nº 3/2023, que convocou a VI CNSAN para o período de 11 a 14 de dezembro de 2023. A resolução previu que o conselho e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) seriam responsáveis pela coordenação da conferência. O Decreto nº 11.680/2023, editado posteriormente à resolução também com o objetivo de convocar a conferência, estipulou como tema do encontro Erradicar a Fome e Garantir Direitos com Comida de Verdade, Democracia e Equidade.

Já o *Regimento Interno* estipulou três eixos temáticos, bem como a organização em três momentos principais: grupos de trabalho (GTs), plenárias temáticas e plenária final (Brasil, 2023b).⁹ No entanto, ao longo da etapa nacional, houve o cancelamento das plenárias temáticas, em função da necessidade de proporcionar um tempo adequado para os 23 GTs.¹⁰

QUADRO 2

Tema e eixos da VI CNSAN

Tema: Erradicar a Fome e Garantir Direitos com Comida de Verdade, Democracia e Equidade	
Eixo 1	Determinantes estruturais e macrodesafios para a soberania e segurança alimentar e nutricional.
Eixo 2	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e políticas públicas garantidoras do direito humano à alimentação adequada.
Eixo 3	Democracia e participação social.

Fonte: Brasil (2023b).

Segundo o *Relatório Final* (Brasil, 2023a), nas etapas preparatórias, foram realizadas 943 conferências municipais, número expressivo diante dos 622 municípios formalmente vinculados ao Sisan. Também ocorreram 130 conferências regionais e territoriais, além de conferências estaduais em todos os estados e no Distrito Federal, estas últimas com 6.335 participantes. As regiões Nordeste (39%) e Norte (23%) concentraram a maioria dos participantes; o Centro-Oeste teve o menor percentual (8%).

O *Relatório Final* da VI CNSAN revelou que, nas etapas estaduais, 65% dos participantes eram mulheres; 17,5% negros; 6,59% de povos e comunidades tradicionais; 3,85% quilombolas;

9. Além disso, também foram realizadas atividades autogestionadas, diálogo inspirador e diálogo articulador dos eixos temáticos.

10. Os GTs foram distribuídos em cinco eixos: agricultura familiar e camponesa, abastecimento e agroecologia; Sisan, Conseas e fomento à participação; proteção e promoção da alimentação adequada e saudável; terra, território, povos indígenas, povos e comunidades; e exigibilidade do direito humano à alimentação adequada, formação, pesquisa, monitoramento e agenda internacional.

3,3% indígenas; e 2,69% LGBTQIA+ (Brasil, 2023a). A expressiva presença de mulheres e grupos marginalizados reforça o papel das conferências como espaços de participação e afirmação identitária. Contudo, a baixa participação de indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e LGBTQIA+ revela barreiras persistentes de acesso e sub-representação em processos decisórios no nível local. Esse cenário é especialmente preocupante no caso dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, detentores de saberes essenciais para políticas públicas de SAN sustentáveis. Assim, garantir a presença efetiva desses segmentos nos espaços deliberativos seria fundamental para permitir a incorporação de suas contribuições no desenvolvimento de políticas públicas do setor.

Além das conferências locais, o *Relatório Final* (Brasil, 2023a) revela que ocorreram 21 conferências livres, organizadas por movimentos sociais, entidades e coletivos, com cerca de 5.500 participantes. Essas conferências exigiam no mínimo cinquenta participantes de ao menos cinco Unidades da Federação (UFs) em duas regiões distintas, e tinham caráter deliberativo: aprovaram até três propostas e elegeram entre um e dez delegados da sociedade civil para a etapa nacional, a depender do número de presentes.

QUADRO 3
Dadas das etapas da VI CNSAN

Etapas	Dadas
Conferências municipais e/ou regionais ou territoriais.	De março a agosto de 2023.
Conferências estaduais e do Distrito Federal.	De julho a outubro de 2023.
Conferências livres nacionais.	De setembro a outubro de 2023.
Conferência nacional.	De 11 a 14 de dezembro de 2023.

Fonte: Brasil (2023a).

Na etapa nacional, participaram 2.187 pessoas, das quais 1.503 eram delegadas (475 governamentais e 1.028 da sociedade civil). Segundo pesquisa do Consea, a maioria era da região Nordeste (29,2%), embora o Distrito Federal e São Paulo tenham concentrado os maiores números absolutos. Quanto à localização, 87,7% viviam em áreas urbanas e 12,3% em territórios rurais, quilombolas e indígenas. Cerca de dois terços eram mulheres; 79,4%, heterossexuais e 13,4%, LGBTQIA+; 57,3%, negros e 22,5% eram de povos e comunidades tradicionais; apenas 5,4% declararam ser pessoa com deficiência.

A predominância de pessoas residentes em áreas urbanas (87,7%) evidencia a necessidade de inclusão territorial, dada a importância dos territórios rurais, indígenas e quilombolas na produção de alimentos e na preservação de práticas agroecológicas e socioculturais. Em contrapartida, a presença majoritária de mulheres, pessoas negras e de povos e comunidades tradicionais reforça o caráter plural da conferência, embora a baixa representação de pessoas com deficiência e LGBTQIA+ indique desafios para uma participação mais interseccional e inclusiva.

Do ponto de vista socioeconômico e profissional, o relatório final da conferência afirma que 48,5% dos participantes possuíam ensino superior completo, com 65,1% situados na faixa de renda de dois a cinco salários mínimos. No que se refere ao campo de atuação, 44,5% estavam diretamente envolvidos na área de SAN, sendo 24,4% profissionais da área e 20,1% membros de organizações da sociedade civil. Relevante ainda é o número de pessoas que participam de algum conselho de políticas públicas. No total, 484 dos participantes que responderam à pesquisa eram conselheiros,

sendo 43 do conselho nacional, 137 de conselhos estaduais ou distritais, 207 de conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional e 166 de outros conselhos (Brasil, 2023a).

A análise socioeconômica e profissional dos participantes da VI CNSAN revela, portanto, um perfil específico com um grau de escolaridade e renda acima da média nacional, visto que quase metade (48,5%) possui ensino superior completo e 65,1% se situam na faixa de renda entre dois e cinco salários mínimos. Já a presença expressiva de conselheiros e de pessoas profissionalmente engajadas com políticas de SAN colabora para o caráter técnico-político da conferência, embora também reforce a necessidade de estratégias que ampliem o acesso de grupos populares e de sujeitos diretamente afetados pela insegurança alimentar, mas com menor inserção institucional.

2.4 Resultados da conferência

Foram produzidos cinco resultados principais ao longo da conferência. O primeiro é o manifesto *Erradicar a Fome e Garantir Direitos com Comida de Verdade, Democracia e Equidade*, cuja proposta é ser uma “manifestação coletiva para a ampla difusão sobre os significados da agenda de soberania e segurança alimentar e nutricional e os caminhos para a realização do direito humano à alimentação adequada” (Brasil, 2023a, p. 22). O segundo são as 248 propostas aprovadas pelos 23 GTs. Já o terceiro é a seleção, também pelos GTs, de cinco propostas principais, gerando 118 propostas finais, as quais foram referendadas na plenária final.

O quarto resultado é a *Carta de Brasília: sobre a governança democrática dos sistemas alimentares para a realização do direito humano à alimentação adequada* (Brasil, 2023d), a qual foi formulada a partir dos debates entre representantes do governo, da sociedade civil e de organismos internacionais que participaram do seminário internacional, ocorrido em 10 de dezembro de 2023 como atividade prévia à VI CNSAN.

O quinto resultado foi a aprovação de dez moções, lidas na plenária final.¹¹ As moções tiveram temas diversos. Chama a atenção, contudo, a divisão entre pautas de alcance nacional e demandas locais relacionadas à segurança alimentar. No primeiro grupo, destacam-se moções como o veto integral ao Projeto de Lei nº 1.459/2022 (que flexibiliza a regulação de agrotóxicos), políticas para prevenir a situação de rua e apoio à alimentação tradicional de povos de matriz africana e à presença permanente de pessoas LGBTQIA+ no Sisan. No segundo grupo, figuram temas como o crime ambiental da Braskem, o apoio aos povos indígenas do Território Laklânô Xokleng e o incentivo à transição agroecológica em Piraquara (Paraná). Essa diversidade evidencia o esforço da VI CNSAN em articular agendas estruturais com reivindicações territoriais.

3 VI CNSAN: DESTAQUES E DESAFIOS

Há cinco aspectos quanto à forma de elaboração do processo da VI CNSAN que merecem destaque. O primeiro é a busca pelo aprimoramento do perfil dos participantes com definição do número de delegados de cada UF, incluindo uma nova distribuição das pessoas delegadas e de cotas.

Nesta edição, a seleção dos delegados se deu de forma a buscar: i) garantir a maioria de representantes da sociedade civil, obedecendo à proporcionalidade de dois terços para a sociedade civil e um terço para o governo; ii) ampliar a participação de setores sociais identificados pela V CNSAN como

11. Ao todo, foram 82 propostas cadastradas na plataforma Brasil Participativo. Dessas, 26 propostas obtiveram mais de cem votos e dez propostas atingiram o quórum mínimo de 20% dos delegados (351 votos) e foram aprovadas.

grupos em maior situação de insegurança alimentar e nutricional, incluindo mulheres, população negra, povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pessoas com deficiência, pessoas LGBTQIA+ e refugiados e migrantes; e iii) assegurar a igualdade de gênero, quando não houvesse maioria de mulheres nas delegações.

Assim, foram considerados quatro parâmetros para a composição dos delegados: i) número mínimo fixo e igual de participantes para cada UF; ii) a população total dos estados e Distrito Federal; iii) a população em situação de insegurança alimentar e nutricional; e iv) cotas por raça, etnia, povos e comunidades tradicionais, identidade de gênero, identidades afetivo-sexuais, *status* migratório e pessoas com deficiência. De acordo com as cotas, 25% do total de delegados estaduais e do Distrito Federal deveriam ser, necessariamente, representantes desses segmentos da população. Caso não fosse possível completar o número de cotas estabelecido, as vagas não poderiam ser preenchidas por representantes de outros grupos da sociedade civil ou do governo. O total de vagas para delegados das UFs foi distribuído igualmente entre os fatores mencionados, com o objetivo de garantir diversidade e equidade. Também foi atribuído maior peso às UFs que possuem maior população em situação de insegurança alimentar. Desse modo, buscou-se assegurar que pelo menos metade das vagas fossem determinadas por fatores de vulnerabilidade à insegurança alimentar.

A busca por dar destaque a representantes de estados com maior insegurança alimentar talvez esteja refletida no maior número de representantes da região Nordeste na etapa nacional em relação às demais regiões (29,2%). Já os parâmetros de composição dos delegados parecem ter se refletido na própria composição demográfica dos participantes, sobretudo quando considerado o perfil racial – 57,3% dos participantes na etapa nacional eram pessoas negras.

Um segundo aspecto que merece destaque é a realização de conferências livres, ocorridas pela primeira vez na CNSAN. A partir da lista de conferências, nota-se que quase todas foram realizadas de forma virtual ou híbrida (apenas uma das 21 conferências livres foi presencial). Verifica-se, assim, uma inserção também no campo da segurança alimentar do uso de novas tecnologias em conferências, que já vem sendo notado desde a pandemia de covid-19 (Ipea, 2022).

Essa ampliação dos formatos participativos representa não apenas uma inovação metodológica, mas também uma resposta às transformações recentes no modo de organizar a participação social. A adoção de conferências livres majoritariamente virtuais ou híbridas demonstra como as tecnologias digitais têm sido incorporadas como ferramentas para ampliar o alcance e a capilaridade dos processos deliberativos, especialmente em contextos marcados por restrições orçamentárias e desafios logísticos. Por um lado, esse formato permitiu que atores sociais de diferentes territórios e contextos pudessem contribuir com os debates sem a necessidade de deslocamento físico, favorecendo a inclusão de vozes que, em outras circunstâncias, poderiam estar ausentes. Por outro, levanta desafios importantes quanto à estabilidade do acesso digital e à inclusão de populações em territórios remotos, ou com menor familiaridade com o uso de plataformas *online*. Ainda assim, a realização em formato remoto aponta para a consolidação de um modelo participativo mais flexível e potencialmente mais democrático.

O terceiro ponto que merece atenção é a utilização da plataforma Brasil Participativo. Lançada em 2023, a plataforma busca facilitar a participação em consultas públicas, conselhos, conferências e em processos governamentais transversais. No caso da VI CNSAN, a ferramenta foi utilizada para a inscrição de moções e a realização da sua votação e aprovação (Brasil, 2023a). O *Regimento Interno*

menção ainda a plataforma em outras situações, como para a disponibilização de documentos, a inscrição na participação de atividades autogestionadas e a realização do pré-credenciamento.

Um quarto aspecto diz respeito ao processo de trabalho realizado na plenária final. A VI CNSAN foi a primeira vez em que não ocorreu uma votação individual de propostas para composição do relatório. Houve esforço dos dirigentes em integrar as propostas trabalhando pelo consenso, sempre que possível. Do ponto de vista político, isso pode demonstrar um nível alto de coesão interna entre os segmentos/grupos participantes ou um temor ou permeabilidade menor dos dirigentes ao dissenso.

Por fim, há ainda um quinto aspecto que chama a atenção: o aperfeiçoamento dos critérios e da composição – inclusive com cotas e nova metodologia de escolha dos delegados – parece ter auxiliado na melhoria da qualidade do debate e propostas formuladas. Assim, parece que o arranjo sistêmico colaborou para o amadurecimento das propostas e as discussões que ocorreram na etapa nacional, permitindo a construção de consenso para propostas complexas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A VI CNSAN representou um marco significativo no fortalecimento da democracia participativa e na promoção do direito à alimentação adequada no Brasil. Após um período de desmonte da participação nesse campo, a ampla mobilização social, envolvendo conferências municipais, estaduais e livres, bem como a participação de diversos segmentos sociais, refletiu o compromisso coletivo com a erradicação da fome e a construção de sistemas alimentares mais justos e sustentáveis. A necessidade de reconstrução da participação marcou fortemente o evento, que contou com eixo específico voltado apenas para a discussão de mecanismos participativos (eixo 3).

As inovações institucionais introduzidas – como a composição inclusiva dos delegados, as conferências livres e o uso da plataforma Brasil Participativo – consolidam avanços importantes na representatividade e na utilização de tecnologias para ampliar a participação popular. Após um cenário de forte impacto da pandemia nas conferências nacionais – que levou à necessidade em muitos casos de se restringirem os encontros à esfera virtual –, chama a atenção a opção por seguir valorizando os encontros e debates presenciais sem prescindir da utilização de novas tecnologias para agilizar algumas deliberações e para viabilizar os encontros das conferências livres, que, por definição, pressupõem a presença de pessoas de diferentes partes do país.

Os resultados alcançados, incluindo as propostas aprovadas e as moções debatidas, também demonstram a relevância da conferência como espaço democrático para a construção de políticas públicas. Assim, a VI CNSAN reafirma a importância do diálogo entre governo, sociedade civil e comunidades locais na construção de estratégias que promovam a segurança alimentar e nutricional, fortalecendo a luta contra a fome e pela equidade no país.

REFERÊNCIAS

- AVELINO, D. P. de; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).
- AVELINO, D. P. de; FONSECA, I. F. da; POMPEU, J. C. B. (org.). **Conselhos nacionais de direitos humanos**: uma análise da agenda política. Brasília: Ipea, 2020.
- BRASIL. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Brasília: Consea, 1995. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/acervo/conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional.pdf>.
- BRASIL. **II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: relatório final. [S. l.]: Consea, 2004.
- BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Dispõe sobre a segurança alimentar e nutricional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 set. 2006. Seção 1.
- BRASIL. **III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional – relatório final. [S. l.]: Consea, 2007.
- BRASIL. **4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: alimentação adequada e saudável: direito de todos – relatório final. [S. l.]: Consea, 2011.
- BRASIL. **5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: comida de verdade no campo e na cidade – relatório final. Brasília: Consea, 2015.
- BRASIL. Mensagem nº 254, de 18 de junho de 2019. **Diário Oficial da União**, 18 jun. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-254.htm. Acesso em: 16 mar. 2025.
- BRASIL. **6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: erradicar a fome e garantir direitos com comida de verdade, democracia e equidade – relatório final. Brasília: Consea, 2023a.
- BRASIL. **Regimento interno da 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: [s. n.], 2023b.
- BRASIL. Decreto nº 11.680, de 31 de agosto de 2023. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º set. 2023c.
- BRASIL. **Carta de Brasília**: sobre a governança democrática dos sistemas alimentares para a realização do direito humano à alimentação adequada. [S. l.]: Consea, 2023d. Disponível em: <https://ifz.org.br/download/12456/?tmstv=1718804313&v=12457>.
- CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 2, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00009919>. Acesso em: 17 mar. 2025.
- FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION *et al.* **The state of food insecurity in the world**: transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all. Roma: FAO, 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cb4474en/cb4474en.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION; IFAD – INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT; WFP – WORLD FOOD PROGRAMME.

The state of food insecurity in the world: strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Roma: FAO, 2014. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i4030e/i4030e.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2025.

FBSSAN – FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Proposições e desafios para o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan):** rodas de conversa da Conferência Popular por Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Rio de Janeiro: FBSSAN, 2022. Disponível em: https://fase.org.br/wp-content/uploads/2022/12/CONFPOPSSAN_TRANSICAO_VFF-1.pdf. Acesso em: 11 jun. 2025.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero:** uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil. São Paulo: Instituto Cidadania, out. 2001. Disponível em: https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc_sintese.pdf.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil.** Brasília: Ipea, 2002.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Análise Político-Institucional:** conferências nacionais em tempos de pandemia, Rio de Janeiro, n. 32, jan.-jun. 2022.

OLIVEIRA, A. R. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) 2006: relatos, fatos históricos e processo de elaboração. **Tempus Actas de Saúde Coletiva**, v. 11, p. 59-75, 2018.

POGREBINSCHI, T.; VENTURA, T. Mais participação, maior responsividade? As conferências nacionais de políticas públicas e a qualidade da democracia no Brasil. **Dados:** revista de ciências sociais, v. 60, n. 1, p. 7-43, 2017.

RAMOS, Flávia Pascoal; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos. Conferências nacionais de segurança alimentar e nutricional e a conformação de uma arena de ação: a perspectiva de atores participantes. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 11, 2020. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/download/10686/9585/145410>. Acesso em: 11 jun. 2025.

REDE PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **I Vigisan:** inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede Penssan, 2021.

REDE PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **II Vigisan:** inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede Penssan, 2022.

DESAFIOS, HIATOS E LUTA ANTIMANICOMIAL NA V CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE MENTAL – DOMINGOS SÁVIO¹

Daniel Pitangueira de Avelino²

Jéssica Vasconcelos de Abreu³

1 INTRODUÇÃO

Entre os dias 11 e 14 de dezembro de 2023 foi realizada, no Centro Internacional de Convenções do Brasil (CICB), em Brasília-DF, a etapa nacional da V Conferência Nacional de Saúde Mental – Domingos Sávio (CNSM). O processo participativo foi convocado pelo presidente do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e presidido pelo ministro de Estado de Saúde. Esta quinta edição, convocada em 14 de dezembro de 2020 (Brasil, 2022a), teve como tema A Política de Saúde Mental como Direito: pela Defesa do Cuidado em Liberdade, Rumo a Avanços e Garantia dos Serviços de Atenção Psicossocial no SUS e como objetivo “propor diretrizes para a Formulação da Política Nacional de Saúde Mental e o fortalecimento dos programas e ações de Saúde Mental para todo o território Nacional” (Brasil, 2021, p. 1).

As conferências nacionais de saúde mental estão historicamente relacionadas ao movimento da luta antimanicomial e à reforma psiquiátrica no Brasil. Suas origens, no fim da década de 1970, remontam ao Movimento dos Trabalhadores em Saúde Mental⁴ e seus encontros, que culminaram com a I CNSM em 1983 (Amarante, 1995, p. 69). A mobilização cresce, inclusive em conselhos de saúde, com a criação, em 1993, do Movimento Nacional da Luta Antimanicomial (Lüchmann e Rodrigues, 2007, p. 403) e, em 2003, da Rede Nacional Internúcleos de Luta Antimanicomial (Barbosa, Costa e Moreno, 2012, p. 47). Entre suas principais conquistas, destaca-se a edição da Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001, conhecida como Lei da Reforma Psiquiátrica (Brasil, 2001).

Neste contexto, este artigo tem como objetivo descrever o processo de organização e realização da V CNSM e analisar elementos inovadores trazidos por esta edição. A pesquisa foi feita sobre base documental, coletando informações disponíveis em fontes oficiais. A interpretação dos dados foi estruturada como um estudo de caso, envolvendo análise de conteúdo orientado à identificação de aspectos relacionados à organização e às inovações.

O relato está organizado em três seções, além desta introdução. A seção 2, de natureza descritiva, apresenta informações gerais da conferência e sistematiza os dados a respeito de sua organização. A seção 3, de natureza analítica, procura identificar as principais características que indicam diferenciação desta edição em comparação às anteriores. Por fim, sem pretensão de esgotar o debate, a última seção traz algumas considerações sobre os resultados deste processo conferencial.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi39art5>.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). E-mail: daniel.avelino@ipea.gov.br.

3. Assistente de pesquisa e ciência de dados júnior do Programa de Incentivo à Pesquisa Aplicada (Pipa) na Diest/Ipea.

4. Além desse, o autor Amarante (1995, p. 51) destaca também: i) o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes); ii) as Comissões de Saúde Mental dos Sindicatos dos Médicos; iii) o Movimento de Renovação Médica (Reme); iv) a Rede de Alternativas à Psiquiatria; v) a Sociedade de Psicossíntese; e vi) a Associação Brasileira de Psiquiatria (ABP).

2 PROCESSO CONFERENCIAL

Com o nome original de V Conferência Nacional de Saúde Mental, o processo participativo foi convocado pela Resolução nº 652, de 14 de dezembro de 2020, do CNS (Brasil, 2022a). A edição anterior havia ocorrido em 2010, configurando o que a resolução reconheceu como o “maior intervalo entre as conferências” (quadro 1). Esse hiato foi marcado por “ataques e retrocessos” que podem ser “caracterizados como contrarreforma psiquiátrica”, segundo o documento orientador da conferência (Brasil, [s. d.]a). Os exemplos trazidos pelo documento incluem a edição da já revogada Portaria nº 3.588, de 21 de dezembro de 2017,⁵ que dispõe sobre a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) e determina outras providências.⁶

QUADRO 1

Conferências nacionais de saúde mental, por ano de realização

Edição	Ano	Ato de convocação
I	1987	-
II	1994	-
III	2001	Portaria nº 1.058, de 18 de julho de 2001
IV	2010	Decreto de 29 de abril de 2010
V	2023	Resolução nº 652, de 14 de dezembro de 2020

Fonte: Ipea. Participação em Foco. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/>. Acesso em: fev. 2026.
Elaboração dos autores.

Além disso, na época da convocação, o país e o mundo ainda se recuperavam dos efeitos da pandemia de covid-19, que envolveram em muitos aspectos os debates sobre saúde mental. Depois da declaração de emergência de saúde pública, em fevereiro de 2020, o CNS entrou em mobilização permanente e articulou o movimento Frente pela Vida, com organizações da sociedade civil (Pigatto, Moreira e Souto, 2022), enquanto o Ministério da Saúde, com quatro ministros em onze meses, aparecia em listas internacionais como a pior gestão do mundo⁷ durante a pandemia. Assim, o contexto político era de dissenso entre o governo federal e o conselho sobre os rumos da política de saúde mental, agravado pelos impactos da covid-19.

Esse cenário conflituoso interferiu na organização da V CNSM, somando-se a desafios operacionais relacionados à falta de dotação orçamentária, o que inviabilizou o cronograma inicial e exigiu suplementação de última hora.⁸ O regimento, publicado por meio da Resolução nº 660, de 5 de agosto de 2021 (Brasil, 2021), foi sucessivamente alterado, com prorrogação das datas das etapas (quadro 2). A etapa nacional, originalmente prevista para maio de 2022, ocorreu de fato somente em dezembro de 2023, depois de cinco adiamentos. Em julho de 2023 houve uma

5. Revogada pela Portaria GM/MS nº 757, de 21 junho de 2023.

6. Entre as alterações (Brasil, 2017a, 2017b, 2017c) promovidas pela Portaria nº 3.588, destaca-se mudança no art. 5º da Portaria de Consolidação GM/MS nº 3, que passa a incluir como componente da RAPS os hospitais psiquiátricos especializados. O normativo também exige uma taxa de ocupação de 80% dos leitos de saúde mental em hospitais gerais como condição para recebimento de verba de custeio (art. 1034, II, da Portaria de Consolidação nº 6).

7. Ver, por exemplo, a lista do Instituto Lowy, em Sydney, divulgada em 28 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-fez-a-pior-gest%C3%A3o-do-mundo-na-pandemia-diz-estudo/a-56369231>. Acesso em: 24 dez. 2025.

8. A Resolução nº 678, que tratou do adiamento da etapa nacional, registra que, em reunião técnica realizada em maio de 2022 entre a Coordenação Geral de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas do Ministério da Saúde e a Secretaria Executiva do CNS, representantes do ministério afirmaram não dispor de recursos financeiros para a realização da etapa nacional da V CNSM, sendo necessária a “negociação de suplementação orçamentária” (Brasil, 2022, p. 1). Já em 2023, a Resolução nº 707, que definiu um novo período para a conferência, atribuiu o adiamento à “falta de planejamento orçamentário do governo anterior” (Brasil, 2023, p. 1), que inviabilizou o cumprimento do cronograma previsto na Resolução nº 682, do ano anterior.

alteração no nome da conferência, que passou a ser chamada V Conferência Nacional de Saúde Mental – Domingos Sávio, em homenagem ao médico sanitarista, defensor da reforma psiquiátrica, falecido no mês anterior.

QUADRO 2

Quadro normativo da V CNSM

Documento	Data	Conteúdo
Resolução nº 652	14 de dezembro de 2020	Convocação – etapa nacional em 17 a 20 de maio de 2022
Resolução nº 660	5 de agosto de 2021	Regimento
Resolução nº 662	21 de setembro de 2021	Comissão organizadora
Resolução nº 665	13 de outubro de 2021	Objetivos e distribuição de participantes
Resolução nº 666	27 de outubro de 2021	Regulamento da etapa nacional
Resolução nº 668	28 de janeiro de 2022	Adiamento da etapa nacional – 8 a 11 de novembro de 2022
Resolução nº 676	31 de maio de 2022	Conferências livres
Resolução nº 677	13 de junho de 2022	Prorrogação das etapas estaduais
Resolução nº 678	30 de junho de 2022	Adiamento da etapa nacional – maio de 2023
Resolução nº 682	9 de setembro de 2022	Adiamento da etapa nacional – 16 a 19 de maio de 2023
Resolução nº 707	13 de março de 2023	Adiamento da etapa nacional – 24 a 27 de outubro de 2023
Resolução nº 716	20 de julho de 2023	Alteração do nome Adiamento da etapa nacional – 27 a 30 de novembro de 2023
Resolução nº 717	4 de agosto de 2023	Adiamento da etapa nacional – 11 a 14 de dezembro de 2023
Resolução nº 718	11 de agosto de 2023	Conferências livres
Resolução nº 728	9 de novembro de 2023	Regulamento da etapa nacional (revoga a Resolução nº 666)

Elaboração dos autores.

Conforme o seu regimento (Brasil, 2021), o processo conferencial estava escalonado de forma federada, em etapas municipais ou macrorregionais, seguidas de etapas estaduais ou distrital e culminando com a etapa nacional. Cada uma dessas fases era precedida por etapas preparatórias (conferências livres, plenárias, oficinas e outras). As conferências livres, de acordo com a Resolução nº 676, de 31 de maio de 2022, poderiam indicar representantes para participarem da etapa nacional (até dez, de acordo com o número de participantes da conferência livre), com direito a voz e voto, respeitando o limite máximo de 174 vagas (Brasil, 2023e).

QUADRO 3

Etapas da V CNSM

Etapas	Período
Preparatórias às etapas	Outubro de 2021 até o início da respectiva etapa
Conferências livres para a etapa nacional	Outubro de 2021 a 30 de setembro de 2023
Municipais ou macrorregionais	1º de novembro de 2021 a 31 de janeiro de 2022
Estaduais ou distrital	1º de fevereiro de 2022 a 30 de setembro de 2022
Etapa nacional	11 a 14 de dezembro de 2023

Fonte: Brasil (2021, 2023b).

Elaboração dos autores.

A etapa nacional ocorreu entre 11 e 14 de dezembro de 2023, no CICB, em Brasília-DF. Segundo a programação do evento, os três primeiros dias seriam dedicados às mesas de debate e grupos de trabalho dos quatro eixos, enquanto o último dia estava reservado para as discussões na

plenária final. Além disso, estavam previstas uma cerimônia de abertura, tribuna livre, atividades autogestionadas e atividades culturais, realizadas na Tenda Paulo Freire, que homenageou o educador pernambucano, patrono da educação brasileira.

As propostas recebidas das etapas estaduais e distrital, assim como aquelas provenientes das conferências livres nacionais, foram reunidas em um relatório consolidado (Brasil, [s. d.])b e submetidas aos grupos de trabalho dos eixos. Cada um dos grupos de trabalho analisou, no relatório consolidado, todas as diretrizes e propostas associadas ao seu eixo, com a possibilidade de aprovação ou rejeição, além de modificação ou supressão total ou parcial do seu conteúdo. Coube, então, à plenária deliberativa a análise e aprovação do resultado dos grupos de trabalho, para consolidação da lista de diretrizes e propostas aprovadas pela conferência. Também era possível a apresentação de moções (de apoio, repúdio, apelo, solidariedade ou outras), que foram apreciadas pela plenária final.

O CNS consolidou o resultado da conferência por meio da Resolução nº 739, de 22 de fevereiro de 2024, homologada pela ministra da Saúde (Brasil, 2024). Segundo o documento, participaram da etapa nacional 1.675 pessoas delegadas, além de visitantes, totalizando 2.333 participantes. A etapa recebeu e analisou 657 propostas de 26 conferências estaduais, uma distrital e 37 conferências livres nacionais, aprovando ao final 618 propostas e 32 moções (três delas após recursos ao CNS). Até o momento de elaboração deste texto, o relatório final da V CNSM não estava disponível na página eletrônica do CNS.

QUADRO 4
Propostas aprovadas pela V CNSM por eixo

Tipo	Quantidade
Propostas – eixo 1	148
Propostas – eixo 2	206
Propostas – eixo 3	162
Propostas – eixo 4	98
Total de propostas aprovadas	618
Moções – Plenária deliberativa	29
Moções – Recurso ao CNS	3
Total de moções aprovadas	32

Fonte: Brasil (2024).
Elaboração dos autores.

3 V CNSM: DESTAQUES E DESAFIOS

A V CNSM está inserida no conjunto das conferências organizadas pelo CNS e, desta forma, compartilha características comuns com as demais conferências da área de saúde. Ainda assim, determinadas iniciativas chamam a atenção pelo ineditismo ou pela maneira como foram implementadas nesta edição da conferência. Entre essas iniciativas, algumas foram consideradas particularmente relevantes.

3.1 Avanços regimentais

Desde o nome, a V CNSM prestou homenagem ao médico Domingos Sávio do Nascimento Alves, falecido em junho de 2023, aos 72 anos (Segatto, 2023). Natural de Minas Gerais, o médico foi um dos pioneiros da reforma psiquiátrica no Brasil, diretor da Colônia Juliano Moreira e do Instituto

Franco Basaglia. Em reconhecimento à sua trajetória, recebeu a Medalha do Mérito Médico da Presidência da República em 2001.

A estrutura participativa da quinta conferência também demonstrou avanços na inclusão: as conferências livres consistiram em atividades preparatórias às etapas da V CNSM e ganharam caráter deliberativo e capacidade de eleger delegados nacionais. Além de estimularem a preparação e o debate sobre temas relacionados à saúde mental, puderam gerar propostas a serem encaminhadas para deliberação nas fases seguintes. Foi informada a realização de 37 conferências livres preparatórias para a etapa nacional, mas não foram encontradas informações sobre eventos nessa modalidade voltados às etapas estaduais, distrital e municipais.

Além das propostas, as conferências livres também puderam indicar participantes para atuar como delegados nas etapas deliberativas. Inicialmente, a Resolução nº 660, de 5 de agosto de 2021, estabelecia que essas conferências poderiam apenas apresentar “sugestões” às comissões organizadoras (art. 12). No entanto, essa regra foi alterada pela Resolução nº 676, de 31 de maio de 2022, que passou a permitir indicações proporcionais ao número de participantes da conferência livre.

Posteriormente, a Resolução nº 716, de 20 de julho de 2023, determinou que os representantes para a etapa nacional fossem escolhidos na proporção de uma pessoa delegada para cada cinquenta participantes, com um limite de até dez delegados por conferência, desde que o número de participantes fosse superior a quinhentas pessoas. Além disso, os deslocamentos dessas pessoas delegadas, desde suas cidades de origem até Brasília e o retorno, durante o período da etapa nacional, foram custeados com recursos orçamentários destinados pelo Ministério da Saúde. De acordo com lista divulgada na página eletrônica⁹ do CNS, as conferências livres indicaram um total de 169 pessoas como delegadas para a etapa nacional.

A realização das 37 conferências livres de âmbito nacional¹⁰ contou com ampla diversidade de públicos-alvo, segmentos sociais e profissionais, possibilitando maior pluralidade de vozes no debate sobre a saúde mental. Entre os grupos representados estavam populações negras e indígenas, pessoas em situação de rua, moradores das periferias urbanas, mulheres, jovens, associações de usuários e familiares. Também estiveram presentes categorias profissionais como psicólogos, enfermeiros, fonoaudiólogos e trabalhadores dos consultórios na rua, entre outros. As conferências livres ainda conferiram visibilidade a temas transversais, como o adoecimento mental relacionado ao trabalho, o assédio moral, o cuidado em liberdade e as políticas de drogas com viés antiproibicionista.

O regulamento para a etapa nacional da V CNSM foi submetido a uma consulta pública virtual, promovida pelo CNS e aberta a toda a sociedade (Brasil, 2023c). A participação nessa modalidade ocorreu entre os dias 26 de outubro e 6 de novembro de 2023, por meio de formulário eletrônico, no qual foi possível apresentar propostas de alteração, acréscimos ou exclusão de dispositivos da proposta de regulamento. Não foram identificados registros, na página eletrônica da conferência nacional, com os resultados dessa consulta. A etapa nacional da conferência também incluiu em sua programação a realização de atividades autogestionadas (Brasil, 2023d), promovidas por organizações e movimentos com atuação na área de saúde mental. Ao todo, foram oferecidas

9. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/conferencias/5a-cnsm/publicacoes/lista-de-delegados-eleitos-nas-conferencias-livres-de-saude-mental.pdf/@@download/file>. Acesso em: 24 dez. 2025.

10. A lista completa de conferências livres realizadas no âmbito da V CNSM pode ser consultada on-line. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/conferencias/5a-cnsm> e também no Relatório Nacional Consolidado. Acesso em: 24 dez. 2025.

dezoito atividades simultâneas, na forma de debates de natureza não deliberativa, abertas aos participantes da conferência.

3.2 Espaços de cultura, representação política e participação popular

A programação da etapa nacional da conferência contou com um conjunto variado de atividades culturais que ocorreram de maneira simultânea às deliberações. De modo mais destacado, a Tenda Paulo Freire apresentou manifestações de arte, cultura e educação popular, como forma de difusão da pluralidade e diversidade de saberes e tradições, com o protagonismo de pessoas com sofrimentos ou transtornos mentais. O espaço serviu como intercâmbio e partilha de experiências relacionadas à saúde mental. As atrações culturais foram selecionadas por meio de chamamento público promovido pelo CNS.

Ainda nesse âmbito, ocorreu a Feira da Economia Solidária (Santos, 2023), que incluiu uma roda de conversa organizada pela Secretaria Nacional de Economia Popular e Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. Além de divulgarem seus produtos aos participantes da conferência, os expositores também defenderam suas agendas, como o fortalecimento dos Centros de Convivência, Arte, Cultura e Economia Solidária dentro da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) e da Política Nacional de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas (PNSMAD).

Durante a etapa nacional, foi relançada a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Reforma Psiquiátrica e da Luta Antimanicomial (Brasil, 2023f). O coletivo parlamentar, que passou a ser coordenado pelo deputado pastor Henrique Vieira (Partido Socialismo e Liberdade – PSOL/RJ), assumiu compromissos pela defesa do cuidado em liberdade e da reforma psiquiátrica, contra as comunidades terapêuticas e a medicalização excessiva.

A V edição da conferência formalizou ainda a I Conferência Popular Nacional da Saúde Mental Antimanicomial como parte do processo oficial, ampliando o diálogo com os movimentos sociais. Realizada em outubro de 2021, a conferência integrou as etapas preparatórias, conforme especificado pela resolução que dispõe sobre o regimento da V CNSM. Essa conferência popular foi organizada pelo coletivo Frente Ampliada em Defesa da Saúde Mental (FASM), com apoio do CNS. O evento buscou dar voz a diversas frentes, com o propósito de escutar usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) e serviços em saúde mental, familiares e trabalhadores sobre o modelo de atendimento que defendem. Os debates abordaram temas como a saúde mental em contextos de ameaças antidemocráticas, estratégias para a construção de políticas públicas antimanicomiais e questões ligadas à diversidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A V CNSM foi marcada por longos lapsos temporais. Em um primeiro momento, pelo grande hiato desde a realização da edição anterior, em 2010. Mais de treze anos depois, esta quinta edição encontra um cenário muito diferente do anterior, com quatro mudanças presidenciais, uma pandemia de escala global e reorientações da agenda sobre saúde mental. A conferência de saúde mental não foi realizada nesse período, mas isso não significa que o debate tenha sido interditado. Os outros processos conferenciais da área, em especial as conferências nacionais de saúde, continuaram pautando as discussões sobre desinstitucionalização e reforma psiquiátrica. Evidentemente, há uma perda de especificidade e visibilidade do tema da saúde mental, quando tratado em conjunto com toda a agenda da saúde pública, mas o controle social continuou sendo exercido, graças a essa característica de articulação entre as conferências da área de saúde.

É mais problemático, contudo, o segundo hiato, caracterizado pelo longo período de duração desta edição da conferência. Desde o ato de convocação, em dezembro de 2020, passaram-se três anos até a conclusão da etapa nacional, em dezembro de 2023. Nesse intervalo, a data da etapa nacional foi alterada pelo menos cinco vezes até ser realizada – e essa é a situação mais grave – cerca de um ano após as etapas estaduais e quase dois anos após as municipais. As conferências livres preparatórias para a etapa nacional ajudaram a mitigar esse desalinhamento, ao levar à etapa nacional propostas alimentadas por debates mais recentes. No entanto, permanece a constatação de que a maior parte das propostas trazidas das etapas estaduais e municipais foram debatidas com pelo menos um ano de defasagem. Há relatos de conferências municipais informando que foram realizadas em “contexto atual e geral de graves ataques e retrocessos da PNSMAD” (Carvalho *et al.*, 2023), cenário que já era diferente no momento da etapa nacional.

Há ainda uma terceira questão de descompasso temporal que precisa ser considerada. No primeiro semestre de 2023, foi discutida no Ministério da Saúde a elaboração de dois importantes instrumentos de planejamento da área: o Plano Nacional de Saúde (PNS) de 2024 a 2027 e a parte referente à saúde no Plano Plurianual 2024-2027 do governo federal. Quando esses debates foram encerrados, a V CNSM ainda não havia realizado a sua etapa nacional, por uma diferença de meses.

As orientações estratégicas do CNS para o Plano Plurianual (PPA) e o PNS 2024-2027 foram publicados por meio da Resolução nº 715, de 20 de julho de 2023, com base nas diretrizes aprovadas pela XVII Conferência Nacional de Saúde, cuja etapa nacional foi realizada entre 2 e 5 de julho de 2023. Os temas de saúde mental foram contemplados, porque fizeram parte dos debates dessa conferência. Contudo, as propostas da V CNSM, que ainda não haviam sido discutidas na etapa nacional, não incidiram sobre aqueles planos.

Esses problemas não diminuem o mérito da realização da V CNSM. Iniciada em 2020, em um cenário que é descrito no seu ato de convocação como de “mudanças que contrariam o disposto na Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001” (Brasil, 2020, p. 1), a conferência assumiu a responsabilidade de promover o fortalecimento dos programas e ações de saúde mental em todo o território nacional. A relação com o Ministério da Saúde, no entanto, foi marcada por dissensos e atritos. Nos atos que formalizaram os sucessivos adiamentos da etapa nacional, os motivos apresentados pelo CNS incluíram retardamento na nomeação de representantes ministeriais para as comissões organizadoras; ausência às reuniões; alegação de falta de recursos financeiros; falta de diálogo; e falta de planejamento orçamentário. Somente em 2023, com o início de um novo mandato presidencial, o processo conferencial é concluído.

As dificuldades afetaram o resultado do processo, como o desalinhamento com os momentos de planejamento, explicado anteriormente. Ainda assim, a conferência fez história como uma oportunidade de fortalecimento e mobilização do campo da saúde mental, depois de um período de treze anos desde a última edição. O número de participantes mobilizados na etapa nacional, maior do que o previsto, assim como a quantidade de etapas estaduais e conferências livres que contribuíram com propostas, reforçam a percepção de que os esforços foram bem-sucedidos.

A maneira como a conferência foi organizada, trazendo inovações e consolidando outras, também autoriza essa constatação. As conferências livres e a consulta virtual abriram o processo de organização da conferência para a sociedade e levaram um conjunto maior e mais diverso de pessoas para a etapa nacional. As atividades culturais e autogestionadas fizeram do evento um ponto

de encontro que ultrapassou o universo das pessoas delegadas e das atividades deliberativas, para se fortalecer como uma rede de pessoas, organizações e movimentos que atuam em torno do tema da saúde mental. A articulação com a frente parlamentar demonstrou uma intenção de impulsionar a incidência política do processo conferencial para além dos limites do Poder Executivo.

Mesmo com todas essas observações, ainda não é possível avaliar se foi alcançado o objetivo principal da V CNSM – propor diretrizes para a Formulação da Política Nacional de Saúde Mental e o fortalecimento dos programas e ações de Saúde Mental para todo o território Nacional. Não foram encontradas informações sobre a incidência ou o monitoramento das propostas provenientes da conferência até o momento. A organização da conferência foi uma história de desafios e superações que merece um final compatível com as expectativas que se lançaram sobre ela.

QUADRO 5

Tema e eixos da V CNSM

Tema
A Política de Saúde Mental como Direito: pela Defesa do Cuidado em Liberdade, Rumo a Avanços e Garantia dos Serviços da Atenção Psicossocial no SUS
Eixos
1) Cuidado em liberdade como garantia de direito à cidadania 2) Gestão, financiamento, formação e participação social na garantia de serviços de saúde mental 3) Política de saúde mental e os princípios do SUS: universalidade, integralidade e equidade 4) Impactos na saúde mental da população e os desafios para o cuidado psicossocial durante e pós-pandemia

Fonte: Brasil (2021).
Elaboração dos autores.

REFERÊNCIAS

AMARANTE, P. (coord.). **Loucos pela vida: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil** [online]. 2 ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1995. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/s2xwj/pdf/amarante-9788575413357.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2025.

BARBOSA, Guilherme Correa; COSTA, Tatiana Garcia da; MORENO, Vania. Movimento da luta antimanicomial: trajetória, avanços e desafios. **Cadernos Brasileiros de Saúde Mental**, v. 4, n. 8, p. 45-50, 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Documento orientador da 5ª Conferência Nacional de Saúde Mental (5ª CNSM). Brasília: Conselho Nacional de Saúde, [s. d.]a. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/conferencias/5a-cnsm/publicacoes/documento-orientador-5a-cnsm/view>. Acesso em: 2 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Comissão de Formulação e Relatoria. **Relatório Nacional Consolidado: versão para consulta pública**. Brasília: CNS, [s. d.]b. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/conferencias/5a-cnsm/publicacoes/relatorio-nacional-consolidado-5a-cnsm/view>. Acesso em: 2 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. **Diário Oficial da União**, 9 abr. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216.htm. Acesso em: 2 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria de Consolidação GM/MS nº 3, de 28 de setembro de 2017**. Consolidação das normas sobre as redes do Sistema Único de Saúde. Brasília: MS, 2017a. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0003_03_10_2017_comp.html. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria de Consolidação GM/MS nº 6, de 28 de setembro de 2017**. Consolidação das normas sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde. Brasília: MS, 2017b. Disponível em: https://portalsin.saude.gov.br/images/documentos/Legislacoes/Portaria_Consolidacao_6_28_SETEMBRO_2017.pdf. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 3.588, de 21 de dezembro de 2017**. Altera as Portarias de Consolidação nº 3 e nº 6, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre a Rede de Atenção Psicossocial, e dá outras providências. Brasília: MS, 2017c. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt3588_22_12_2017.html. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 660, de 5 de agosto de 2021**. Dispõe sobre o Regimento da 5ª Conferência Nacional de Saúde Mental (5ª CNSM). Brasília: MS, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2021/resolucao-no-660.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 652, de 14 de dezembro de 2020. Convoca a 5ª Conferência Nacional de Saúde Mental (5ª CNSM), cuja Etapa Nacional será realizada em Brasília, entre os dias 17 e 20 de maio de 2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 ago. 2022a, p. 186. Seção 1. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-no-652.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 678, de 30 de junho de 2022. Dispõe sobre o adiamento da etapa nacional da 5ª Conferência Nacional de Saúde Mental. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 out. 2022b, p. 84. Seção 1. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2022/resolucao-no-678.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 707, de 13 de março de 2023**. Dispõe sobre o novo período de realização da Etapa Nacional da 5ª CNSM. Brasília: MS, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2023/resolucao-no-707.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 718, de 11 de agosto de 2023**. Dispõe sobre as regras para a realização de Conferências Livres no âmbito da 5ª Conferência Nacional de Saúde Mental. Brasília: MS, 2023b. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2024/res0718_12_01_2024.html. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. CNS abre consulta virtual para o regulamento da 5ª Conferência Nacional de Saúde Mental (CNSM). **Gov.br**, 26 out. 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/cns-abre-consulta-virtual-para-o-regulamento-da-5a-conferencia-nacional-de-saude-mental-cnsm>. Acesso em: 2 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Confira as atividades autogestionadas da 5ª Conferência Nacional de Saúde Mental Domingos Sávio. **Gov.br**, 29 nov. 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/confira-as-atividades-autogestionadas-da-5a-conferencia-nacional-de-saude-mental-domingos-savio>. Acesso em: 2 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Cartilha da pessoa participante**. Brasília: CNS, 2023e. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/conferencias/5a-cnsm/publicacoes/cartilha-da-pessoa-participante-5a-cnsm>. Acesso em: 2 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Frente Parlamentar Mista em Defesa da Reforma Psiquiátrica e da Luta Antimanicomial é relançada na 5ª CNSM. **Gov.br**, 18 dez. 2023f. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/frente-parlamentar-mista-em-defesa-da-reforma-psiquiatrica-e-da-luta-antimanicomial-e-relançada-na-5a-cnsm>. Acesso em: 2 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 739, de 22 de fevereiro de 2024**. Dispõe sobre a publicação das diretrizes, propostas e moções aprovadas na 5ª Conferência Nacional de Saúde Mental – Domingos Sávio, entre outras medidas correlatas. Brasília: MS, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/resolucoes/2024/resolucao-no-739.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2025.

CARVALHO, Débora Rocha *et al.* A conferência de saúde mental de Acaraú rumo à garantia do cuidado em liberdade e avanços da rede de atenção psicossocial – relato de experiência. **Revista Multidisciplinar em Saúde**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. 1226-1231, 2023. Disponível em: <https://editoraintegrar.com.br/publish/index.php/remss/article/view/4114>. Acesso em: 2 mar. 2025.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; RODRIGUES, Jefferson. O movimento antimanicomial no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 2, p. 399-407, 2007.

PIGATTO, Fernando; MOREIRA, Marcelo Rasga; SOUTO, Kátia Maria Barreto. Entrevista com Fernando Pigatto – Presidente do Conselho Nacional de Saúde (25/06/2021). **Saúde em Debate**, v. 46, n. spe4, p. 179-191, nov. 2022.

SANTOS, Chaiane. 5ª CNSM traz Economia Solidária para impulsionar geração de renda, inclusão social e exercício da cidadania. **Gov.br**, 19 dez. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/5a-cnsm-traz-economia-solidaria-para-impulsionar-geracao-de-renda-inclusao-social-e-exercicio-da-cidadania>. Acesso em: 2 mar. 2025.

SEGATTO, Norian. Conselho Nacional de Saúde. 5ª CNSM: Homenagem a Domingos Sávio foi encontro de lembranças com emoções. **Gov.br**, 12 dez. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/5a-cnsm-homenagem-a-domingos-savio-foi-encontro-de-lembrancas-com-emocoes>. Acesso em: 2 mar. 2025.

A IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE JUVENTUDE: A RETOMADA DO DIÁLOGO COM A JUVENTUDE E SEUS AVANÇOS EM UMA DIGITALIZAÇÃO DEMOCRATIZANTE¹

Jéssica Vasconcelos de Abreu²

Marcella S. Penello Meirelles³

1 INTRODUÇÃO

A realização da IV Conferência Nacional de Juventude (CONFJUV) em 2023 ocorreu após um longo período de descontinuidade na política de participação social voltada às juventudes. Embora o Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/2013) estabeleça, em seu capítulo sobre competências, a obrigatoriedade de a União convocar e realizar conferências nacionais de juventude com periodicidade quadrienal, a edição anterior havia ocorrido em 2015, e a edição esperada para 2019 não se concretizou. O hiato de oito anos entre a terceira e a quarta edição da conferência revela uma ruptura no cumprimento do marco legal, o qual pode ser enquadrado em um cenário mais amplo de desmonte da participação social quando analisado em conjunto com outros acontecimentos do período (Avelino, Alencar e Costa, 2017; Avelino, Fonseca e Pompeu, 2020).

Além da desmobilização dos mecanismos de participação, o ano de 2019 foi também marcado por demonstrações de que a temática da juventude em si havia deixado de ser uma prioridade, perdendo destaque político, social e orçamentário (Gonçalves e Fava, 2024). Como mencionado no documento-base da IV CONFJUV, o Plano Plurianual (PPA) 2019-2023 do governo federal sequer mencionou o termo juventude, sinalizando a ausência de priorização orçamentária e programática para aquele segmento da população. Paralelamente, verificou-se a descontinuidade de programas estruturantes e a fragilização institucional da própria Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), transferida para a estrutura do então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.⁴ A reconfiguração administrativa, somada aos impactos da pandemia de covid-19 e à redução de recursos, configurou um cenário de enfraquecimento das políticas públicas para a juventude, na contramão dos avanços conquistados na década anterior.

A IV CONFJUV insere-se em uma tentativa de reconstrução das políticas de juventude e dos mecanismos participativos que marcaram historicamente esse campo. Este texto, de natureza descritiva, tem por objetivo apresentar a conferência com enfoque nos principais aspectos organizacionais que marcaram a mais recente edição do processo conferencial. Para tanto, foram feitas análises de

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi39art6>.

2. Assistente de pesquisa e ciência de dados júnior do Programa de Incentivo à Pesquisa Aplicada (Pipa) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea).

3. Assistente de pesquisa plena do Pipa na Diest/Ipea; advogada; e pesquisadora do Laboratório de Regulação Econômica da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

4. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/secretaria-nacional-da-juventude-voltara-para-presidencia-da-republica>. Acesso em: 15 jun. 2025.

documentos oficiais,⁵ normativos e de produções audiovisuais relacionadas à conferência,⁶ além da revisão de atas, relatórios finais e matérias jornalísticas que registraram os debates e encaminhamentos do evento. A metodologia incluiu, ainda, a sistematização de dados quantitativos disponibilizados pelos organizadores, permitindo uma compreensão abrangente tanto dos aspectos formais quanto das dinâmicas participativas que caracterizaram a IV CONFJUV. Além disso, realizou-se entrevista semiestruturada com o secretário nacional de juventude, Ronald Luiz dos Santos, com o objetivo de obter informações adicionais sobre o processo conferencial.

2 PROCESSO CONFERENCIAL

2.1 Breve histórico das conferências anteriores

A I CONFJUV (2008) ocorreu em um contexto de estruturação inicial das políticas públicas para a juventude, impulsionada pela criação, em 2005, da SNJ, do Programa Nacional de Inclusão de Jovens e do próprio Conjuve. Embora esses marcos representassem avanços institucionais, ainda não havia uma política voltada para a juventude consolidada em todos os níveis federativos. Além disso, era forte a reivindicação dos jovens por maior financiamento e pela ampliação de equipamentos públicos para a concretização de direitos em áreas como cultura, esporte, saúde, meio ambiente, segurança, diversidade, além das demandas mais recorrentes por educação e trabalho. Esses e outros temas foram contemplados por propostas apresentadas pela conferência à época (Brasil, 2008).

Três anos depois, a II CONFJUV apresentou propostas abrangentes, organizadas em cinco eixos temáticos que abordaram desde o desenvolvimento integral das juventudes até sua participação social (Brasil, 2011). Entre as deliberações, destacaram-se a consolidação de políticas educacionais inclusivas e a ampliação de vagas no ensino superior público e técnico. O direito ao território foi contemplado por meio de demandas como a garantia de moradia digna, passe livre no transporte público e políticas específicas para os jovens do campo. Os demais eixos trataram de temas como a qualidade de vida – com ênfase na criação de espaços esportivos e culturais –, além de planos para enfrentar a mortalidade da juventude negra e promover ações em saúde.

Ao pensar as várias formas de mudar o Brasil, a III CONFJUV estabeleceu como eixo central a atualização da agenda da juventude para o desenvolvimento nacional, com ênfase no reconhecimento da diversidade de expressões e identidades jovens (Brasil, 2016). O evento reforçou o compromisso com o enfrentamento estrutural de todas as formas de discriminação, posicionando-se como espaço de ampliação de direitos. Assim como em edições anteriores, a ideia foi consolidar um conjunto de propostas capazes de orientar a formulação do Plano Nacional de Juventude, ainda em elaboração. Essa articulação manteve o caráter propositivo, dessa vez, ampliado pela experiência acumulada em edições anteriores e pelo marco legal do Estatuto da Juventude, instituído em 2013. O quadro 1 resume as informações gerais de cada conferência realizada até a publicação deste texto, incluindo nome, edição, ano, instrumento de convocação e tema principal.

5. O acervo inclui uma lista de quatorze resoluções emitidas conjuntamente pelo Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e pela SNJ, órgão vinculado à Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR). O conjunto de documentos abrange também as eventuais retificações desses atos, portarias, além dos cadernos de propostas e de resoluções da IV CONFJUV.

6. A análise de produções audiovisuais se concentrou em lista de reprodução disponibilizada pela SGPR em seu canal oficial do YouTube. Disponível em: https://youtube.com/playlist?list=PLIBrrHyBkR2Cv5oRbclZKr5OGc48CnJPx&si=Xnt4gUdiYvJvE_Dw. Acesso em: 2 abr. 2025.

QUADRO 1

Edição, ano, convocação e tema das conferências nacionais de juventude (2008-2023)

Edição	Ano	Ato de convocação	Data de realização da etapa nacional	Tema
I	2008	Decreto de 5 de setembro de 2007	27 a 30 de abril de 2008	Levante Sua Bandeira
II	2011	Decreto de 12 de agosto de 2010	9 a 12 de dezembro de 2011	Conquistar Direitos, Desenvolver o Brasil
III	2015	Decreto de 28 de abril de 2015	5 a 8 de dezembro de 2015	As Várias Formas de Mudar o Brasil
IV	2023	Decreto de 25 de julho de 2023	14 a 17 de dezembro de 2023	Reconstruir no Presente, Construir o Futuro: Desenvolvimento, Direitos, Participação e Bem Viver

Fonte: Ipea. Participação em Foco. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/>. Acesso em: 2025.
Elaboração das autoras.

2.2 O processo conferencial de 2023

Após o mencionado intervalo de oito anos, a realização da IV CONFJUV ocorreu no ano de celebração de uma década de vigência do Estatuto da Juventude. Prevista originalmente para ser realizada em 2019, a conferência teve sua data alterada duas vezes. Inicialmente, ela havia sido convocada pelo Decreto nº 9.974, de agosto de 2019, o qual estabelecia que a realização da etapa nacional seria em dezembro daquele ano, em data e local a serem definidos pela ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, sob o tema Novas Perspectivas para a Juventude.

Posteriormente, o Decreto nº 10.127, de novembro de 2019, alterou o texto do decreto anterior para passar a prever que “as etapas obrigatórias [...] serão iniciadas em dezembro de 2019 e finalizadas no prazo de doze meses” (Brasil, 2019b). A concretização do evento, no entanto, só ocorreu em 2023, com a revogação do decreto de 2019 e a edição do instrumento normativo que finalmente viabilizou a conferência: o Decreto nº 11.619, de julho de 2023. Ao contrário do ocorrido nas convocações anteriores, em que não se havia estabelecido um cronograma predefinido, o decreto de 2023 contou com datas para todas as etapas preparatórias e para a nacional. Além disso, alterou-se o tema para Reconstruir no Presente, Construir o Futuro: Desenvolvimento, Direitos, Participação e Bem Viver.

A organização da IV CONFJUV estruturou-se em um modelo parcialmente descentralizado, com etapas preparatórias distribuídas em pelo menos oito fases. As etapas livres, digital, temáticas, territoriais, nacional e a consulta às juventudes de povos e comunidades tradicionais ficaram sob responsabilidade da Comissão Organizadora Nacional (Brasil, 2023a). Já as etapas municipais, regionais,⁷ estaduais e do Distrito Federal tiveram sua coordenação realizada pelos respectivos órgãos institucionais de juventude, submetendo-se aos procedimentos estabelecidos pela comissão nacional. Nas fases prévias, mais de 250 mil jovens foram engajados. As conferências municipais foram realizadas em 1.535 municípios, alcançando aproximadamente 1.800 localidades, e gerando 1.117 propostas.⁸ As datas para realização das etapas não seguiram integralmente o cronograma previsto no Decreto nº 11.619/2023, conforme detalhado no quadro 2.

7. Definidas pela Resolução CON/CONJUVE/SNJ/SGPR/PR nº 1/2023 como etapas que reúnem dois ou mais municípios de um mesmo estado.

8. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/dezembro/4a-conferencia-nacional-de-juventude-reune-jovens-de-todo-brasil-em-debate-sobre-politicas-publicas-depois-de-8-anos-da-ultima-edicao#:~:text=Durante%20a%20fase%20preparat%C3%B3ria%20para%20a%204%C2%AA,Comunidades%2C%20Territoriais%2C%20al%C3%A9m%20de%20da%20etapa%20digita>. Acesso em: 25 jun. 2025.

QUADRO 2

Datas das etapas da IV CONFJUV em 2023

Municipais e regionais	Até 30 de setembro
Estaduais e distritais	Até 30 de outubro
Livres	Até 30 de outubro
Consulta das juventudes de povos e comunidades tradicionais	Até 30 de novembro
Temáticas	Até 30 de novembro
Digital	De 31 de agosto a 30 de outubro
Etapla nacional	De 14 a 17 de dezembro

Fonte: Brasil (2023a).
Elaboração das autoras.

Composta por 22 membros – 14 representantes do poder público e 8 da sociedade civil –, a Comissão Organizadora Nacional foi responsável pela elaboração do regimento, supervisão metodológica, validação das propostas, entre outras competências. A coordenação coube ao presidente do Conjuve, com o apoio técnico da SNJ, conforme a Portaria nº 24/2023.

A etapa nacional iniciou-se com um ato político no dia 14 de dezembro, no Auditório Master do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, em Brasília. O palco de abertura foi utilizado pelo governo federal para anunciar políticas direcionadas para a juventude, entre as quais a expansão da rede de ensino federal e a construção de mais de cem unidades de institutos federais pelo país até 2026. Na ocasião, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva anunciou também a reestruturação da SNJ e a ampliação do Conjuve. À época, o colegiado contava com trinta conselheiros, sendo dez representantes do poder público e vinte da sociedade civil. Com a ampliação, o conselho passou a ter sessenta integrantes, dos quais quarenta representam a sociedade civil e vinte, o governo.⁹

A conferência prosseguiu com a leitura e a aprovação do regimento interno da etapa nacional da conferência. Ao longo do encontro, além dos painéis magnos, foram realizadas rodadas de debates em auditórios e salas moduláveis, com a formação de grupos de trabalho para discussões alinhadas aos eixos temáticos predefinidos (quadro 3). A programação incluiu ainda atividades paralelas como a oficina da Organização das Nações Unidas (ONU) intitulada Juventudes e Participação Internacional no Âmbito da Agenda 2030 (Brasil, 2023d).

QUADRO 3

Eixos da IV CONFJUV

Tema	Reconstruir no Presente, Construir o Futuro: Desenvolvimento, Direitos, Participação e Bem Viver
Eixo I	Do direito à cidadania, à participação social e política e à representação juvenil
Eixo II	Do direito à educação
Eixo III	Do direito à profissionalização, ao trabalho e à renda
Eixo IV	Do direito à diversidade e à igualdade
Eixo V	Do direito à saúde

(Continua)

9. Disponível em: <https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202312/governo-federal-lanca-medidas-para-a-juventude-durante-4a-conferencia-nacional>. Acesso em: 25 jun. 2025.

(Continuação)

Tema	Reconstruir no Presente, Construir o Futuro: Desenvolvimento, Direitos, Participação e Bem Viver
Eixo VI	Do direito à cultura
Eixo VII	Do direito à comunicação e à liberdade de expressão
Eixo VIII	Do direito ao desporto e ao lazer
Eixo IX	Do direito ao território e à mobilidade
Eixo X	Do direito à sustentabilidade e ao meio ambiente
Eixo XI	Do direito à segurança pública e ao acesso à justiça
Eixo XII	Do Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve)

Fonte: Brasil (2023b).

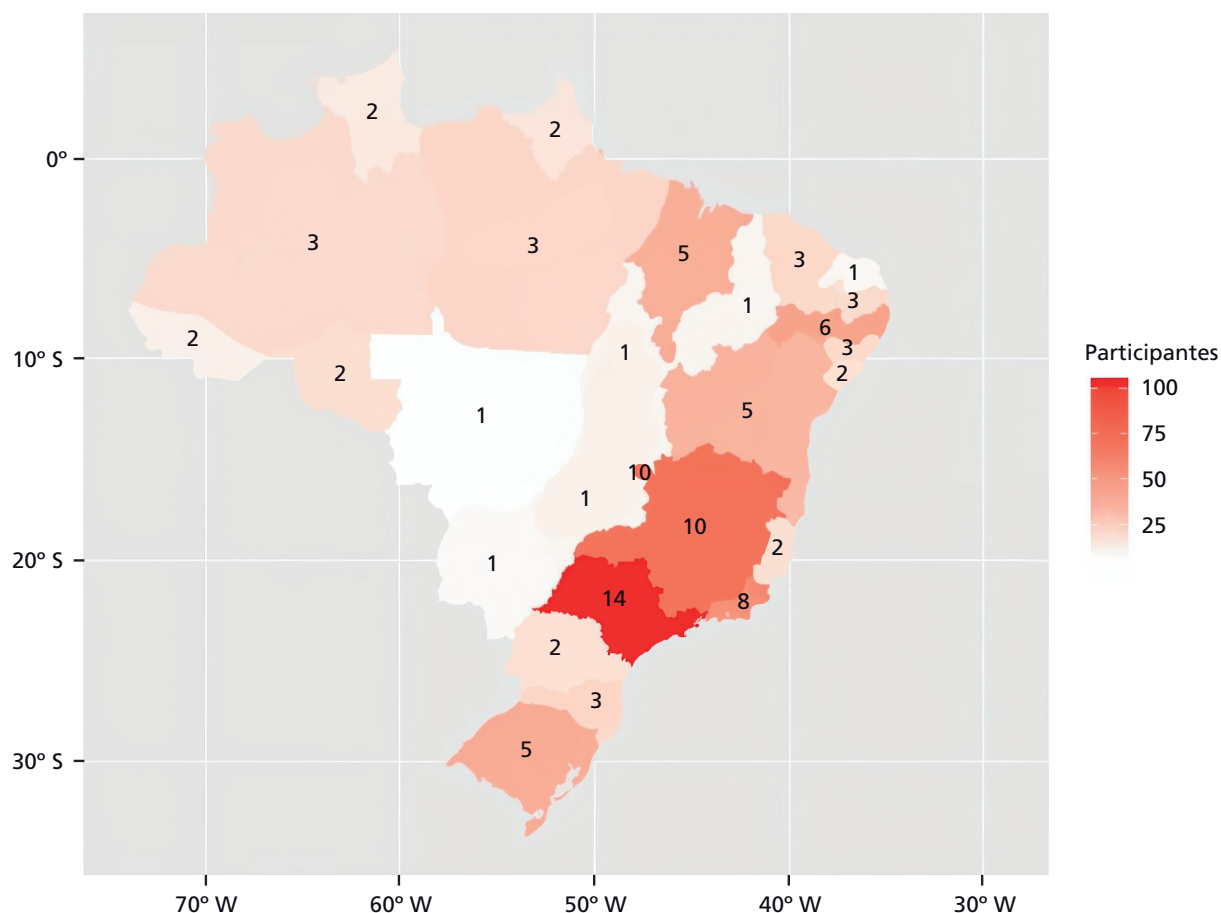
Elaboração das autoras.

Durante a etapa nacional, conduziu-se uma pesquisa¹⁰ com o objetivo de mapear o perfil sociodemográfico dos participantes da IV CONFJUV, abrangendo também questões políticas e sociais em discussão no país. A conferência credenciou 2.300 jovens, sendo 1.300 delegados. No total, a pesquisa obteve 779 respostas, cujos resultados constam no caderno de resoluções da conferência. De acordo com os dados, “a maior parcela presente ao evento pode ser caracterizada com idades entre 15 e 29 anos (78%), não brancos (61%), com ensino superior completo ou em andamento (80%), solteiros (86%), vivendo com até dois salários mínimos (59%), se identificando como pobres ou classe média baixa (72%)” (Brasil, 2023b, p. 22).

Também chamou a atenção que, segundo a pesquisa, 61% dos presentes estudavam e trabalhavam à época da conferência, e 71% afirmaram ter responsabilidades financeiras no lar. Os resultados também evidenciaram a distribuição regional da etapa nacional. A região Sudeste apresentou o maior número de participantes, com 34% do total, seguida pelas regiões Nordeste (28%), Norte (14%), Centro-Oeste (13%) e Sul (11%), esta última com o menor percentual de representantes. A pesquisa possibilitou ainda conhecer o percentual de respondentes por Unidade da Federação (UF), como mostra a figura 1.

10. Realizada por pesquisadores vinculados à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) em parceria com a SNJ e o Conjuve.

FIGURA 1
Participantes da IV CONFJUV por UF
(Em %)



Fonte: Brasil (2023b).

3 IV CONFJUV: DESTAQUES E DESAFIOS

Por ter sido realizada em um cenário de reorganização dos mecanismos de participação social e das políticas de juventude, a IV CONFJUV apresenta algumas particularidades. Um primeiro ponto diz respeito ao prazo entre a convocação da conferência e a realização da etapa nacional, que foi mais curto do que o observado em edições anteriores (quadro 1). De acordo com entrevista concedida pelo secretário nacional de juventude, Ronald Luiz dos Santos, o intervalo exíguo se deveu, em grande parte, à percepção de urgência na realização da conferência diante do longo prazo decorrido desde a terceira edição. O contexto que se apresentava – de reconstrução do campo participativo – impôs desafios adicionais à mobilização, especialmente nos níveis locais. Segundo o entrevistado, houve resistência inicial por parte de gestores estaduais e municipais, o que exigiu um processo intenso de convencimento sobre a relevância da conferência.

Outro ponto importante, também mencionado por Ronald dos Santos, refere-se às dificuldades de financiamento. A SNJ dispunha de um orçamento limitado para 2023 (cerca de R\$ 4 milhões destinados a toda a estrutura da pasta), o que tornou inviável arcar com os custos da conferência

apenas com recursos próprios.¹¹ Diante desse cenário, foi necessária uma articulação interministerial visando obter recursos para subsidiar o processo conferencial. Ainda de acordo com o secretário, isso só foi possível graças ao remanejamento orçamentário por parte do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, além do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. A retomada da conferência, nesse contexto, exigiu a superação de dificuldades impostas pelo desmonte dos mecanismos participativos nos anos anteriores (Avelino e Alencar, 2022).

Quanto à metodologia adotada ao longo do processo conferencial, alguns pontos também merecem destaque quando comparados com as edições anteriores. A realização da IV CONFJUV adotou medidas para oferecer igualdade de oportunidades de participação a todos os interessados. Nesse sentido, constou no regimento interno da conferência que o processo garantiria em todas as etapas “paridade de gênero, recorte étnico-racial, e com diversidade regional” (Brasil, 2023a, art. 6º, inciso XIX). De acordo com o relatado pelo secretário nacional de juventude, em edições anteriores já se buscava alcançar a paridade, mas esta foi a primeira edição em que tal diretriz foi adotada de forma obrigatória.

Na mesma linha, a inclusão de jovens migrantes e refugiados representou uma inovação que, embora não estivesse prevista no regimento da conferência, ganhou espaço especialmente nas etapas estaduais, onde alguns estados introduziram a obrigatoriedade da eleição de delegados migrantes, segundo relato de Ronald dos Santos. Na instância nacional, foram eleitos seis delegados migrantes em conferência temática,¹² e imigrantes, refugiados e apátridas estiveram presentes em todos os eixos de discussão, defendendo sua visibilidade e ressaltando a urgência de incorporar suas demandas às políticas públicas da juventude. Essa experiência pioneira, ainda que limitada pela ausência de previsão regimental, mostrou como as conferências estaduais podem servir de campo de experimentação para práticas inclusivas, indicando caminhos para a formalização dessa participação em futuras conferências.

Também merece atenção a implementação de uma etapa digital¹³ da conferência por meio da plataforma Brasil Participativo,¹⁴ que permitiu a conselheiros municipais e estaduais de juventude cadastrar etapas locais das conferências. A ferramenta serviu ainda para inscrições nas etapas municipais e estaduais da IV CONFJUV e como meio de divulgação de proposta, seguindo modelo similar ao do PPA Participativo, com possibilidade de cadastro e votação de propostas.

11. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/junho/copy_of_conjuve-retoma-atividades-apos-esvaziamento-dos-ultimos-anos. Acesso em: 15 jun. 2025.

12. A Resolução COM/CONJUVE/SNJ/SG/PR nº 13, de 28 de novembro de 2023, que dispõe sobre a classificação da delegação eleita pelas etapas temáticas, informa no art. 5º que as pessoas jovens migrantes a serem delegadas seriam indicadas pela Organização Internacional de Migrações da ONU, entre as representantes da respectiva etapa temática, a fim de garantir a representação qualitativa do segmento. Dessa forma, a Resolução COM/CONJUVE/SNJ/SG/PR nº 14, de mesma data, que dispõe sobre a delegação das etapas temáticas da IV CONFJUV, não traz a lista de pessoas eleitas nessa etapa, especificamente.

13. A utilização de plataformas digitais não é uma novidade nas conferências de juventude, as quais já contaram anteriormente com ferramentas virtuais. As políticas de juventude, aliás, são pioneiras na utilização desse tipo de ferramenta. O Participatório – Observatório Participativo da Juventude – foi criado em 2012 pela SNJ com o objetivo de funcionar como um ambiente virtual de interação entre jovens, organizações da sociedade civil e tomadores de decisão a fim de permitir a mobilização social e o debate de políticas públicas. A plataforma chegou a ter 11 mil usuários (Brasil, 2014). Por sua vez, o aplicativo da III CONFJUV envolveu 20 mil participantes, conforme dados divulgados pela SGPR (Brasil, 2023c). A utilização da plataforma Brasil Participativo, lançada em maio de 2023, foi uma novidade no processo conferencial da IV CONFJUV.

14. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/confjuv4>. Acesso em: 16 mar. 2025.

Conforme estabelecido pela Resolução nº 5, de agosto de 2023, a etapa digital elegeu sessenta participantes (entre 15 e 29 anos) com maior pontuação¹⁵ na plataforma como delegados nacionais, observando critérios de paridade de gênero, diversidade étnico-racial e representatividade regional. A regulamentação também definiu que as propostas mais relevantes por eixo temático seriam submetidas à deliberação dos delegados durante a etapa nacional. A etapa digital registrou mais de 62 mil participantes inscritos na plataforma, 262 mil votos e cerca de 2.300 propostas, com maior engajamento nas áreas de saúde, educação, trabalho e segurança (quadro 4).

QUADRO 4

Temas com maior número de propostas na etapa digital da IV CONFJUV

Temas	Número de propostas	Número de votos	Número de comentários
Direito à saúde	260	57.461	2.515
Direito à educação	447	52.855	5.737
Direito à profissionalização, ao trabalho e à renda	294	28.566	3.925
Direito à segurança pública e acesso à justiça	106	27.197	1.122
Direito ao território e à mobilidade	137	24.082	1.329
Direito à cidadania, à participação social e política de representação juvenil	322	19.086	3.699
Direito à cultura	136	16.149	1.143
Direito à diversidade e à igualdade	150	12.049	1.997
Direito à sustentabilidade e ao meio ambiente	166	11.526	1.419
Sinajuve	52	4.569	778
Direito ao desporto e ao lazer	76	4.405	1.035
Direito à comunicação e à liberdade de expressão	80	2.832	479

Fonte: SGPR. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/novembro/etapa-digital-da-4a-conferencia-nacional-da-juventude-registra-mais-de-62-mil-inscritos-no-brasil-participativo>. Acesso em: 18 mar. 2025.

Ainda sobre a utilização de mecanismos digitais, destaca-se a adoção de plataformas de videoconferência na realização de conferências livres. Segundo a avaliação do secretário nacional de juventude, esse recurso possibilitou a expansão do número de participantes interessados em temáticas setoriais. Isso porque, em edições anteriores, essas etapas ocorriam presencialmente, em territórios específicos, o que dificultava o envolvimento de pessoas que não podiam ir até os locais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da IV CONFJUV apontam progressos importantes na atualização da agenda de políticas públicas para os jovens brasileiros, sobretudo ao combinar avanços tecnológicos e esforços por uma representação mais plural. A utilização da plataforma Brasil Participativo para eleição de delegados demonstrou potencial para ampliar o engajamento, com mais de 62 mil inscritos e ranqueamento que valorizou diferentes formas de manifestação (votos, comentários e compartilhamentos), e dialogou com os hábitos de participação digital da juventude atual, ainda que persistam desafios relacionados ao acesso desigual à internet no Brasil.

15. O ranqueamento de propostas e a eleição de delegados para a etapa digital foram regidos pela Resolução CON/CONJUVE/SNJ/SGPR/PR nº 5/2023. O sistema de pontuação era obtido pelo cálculo do valor de cada atividade digital (título II – Das propostas) multiplicado pelo seu respectivo peso, ou pela atribuição direta de pontos pela participação em atividades listadas (título III – Dos delegados e das delegadas).

A paridade de gênero, o recorte étnico-racial e a inclusão de jovens migrantes e refugiados, ainda que em processo de consolidação, indicam maior sensibilidade às múltiplas formas de identidade juvenil. Esse avanço não pode ser dissociado do próprio regimento interno da IV CONFJUV, que definiu diretrizes objetivas para a composição das delegações em todas as etapas, incluindo equilíbrio de gênero, diversidade étnico-racial e predominância de participantes entre 15 e 29 anos. Tais critérios tiveram impacto no perfil sociodemográfico dos presentes, como aponta a pesquisa realizada durante o evento. Embora os homens ainda fossem maioria (53%), a participação feminina chegou a 44%, índice superior ao observado em edições anteriores da conferência. Além disso, 78% do público estava na faixa etária da juventude, com média de idade de 26 anos.

Entretanto, mesmo com essa expansão, ainda persistiram lacunas na representatividade de pessoas com deficiência, apontando para a urgência de estratégias específicas de inclusão e de monitoramento efetivo com estados e municípios. Durante a etapa nacional da IV CONFJUV, a organização previu uma estrutura básica de acessibilidade – como rampa de acesso, intérprete de língua brasileira de sinais (Libras) e espaços reservados para cadeirantes. No entanto, reconhece-se que a existência de infraestrutura acessível na etapa nacional constitui apenas o ponto de partida.

Entre as moções aprovadas que constam no caderno de resoluções, a moção *As juventudes com deficiência existem e devem ser importantes para nós* expressa, de modo enfático, um reconhecimento coletivo da urgência em dar protagonismo a esse segmento. O documento aponta que, apesar dos esforços em se promover acessibilidade e espaços de discussão sobre o combate ao capacitismo, isso se dá “muitas vezes, pela necessidade de os jovens com deficiência que estão participando da conferência levantarem a voz contra violações a seus direitos” (Brasil, 2023b, p. 81).

Ademais, as propostas finais da conferência incorporaram explicitamente demandas por criação de uma cadeira temática para as juventudes com deficiência no Conjuve; pela instituição de uma representação para a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Ministério dos Direitos Humanos, dentro das cadeiras governamentais do Conjuve; e pelo mapeamento nacional do perfil das juventudes com deficiência, assegurando que essas vozes sejam efetivamente ouvidas na formulação e no monitoramento das políticas públicas de juventude.

O documento revela que garantir a participação plena exige também medidas como a adoção de cotas para delegados com deficiência em todas as fases do processo conferencial. Sintomático dessa ausência, conforme destacado pelo secretário nacional de juventude, o percentual de jovens com deficiência na etapa nacional foi numericamente reduzido, ainda que a pesquisa sociodemográfica tenha revelado perfis diversos dos participantes, sinalizando uma falha na representatividade efetiva desse grupo. Cabe ressaltar que, em algumas etapas estaduais, essa ausência foi pautada e corrigida por meio de destaques.

No que se refere aos objetivos definidos no regimento da IV CONFJUV, sendo o principal e geral “atualizar a agenda da juventude para o desenvolvimento do Brasil, reconhecendo e potencializando as múltiplas formas de expressão juvenil, além de fortalecer o combate a todas as formas de preconceitos” (Brasil, 2023a, art. 6º), alguns dos destaques supracitados dialogam diretamente com essas intenções. Complementarmente, foram listados dezessete objetivos específicos, que vão desde a indicação de prioridades para atuação no poder público; a elaboração de subsídios ao Plano Nacional de Juventude; até a consolidação de plataformas de participação digital e a promoção do intercâmbio das múltiplas expressões juvenis.

Embora haja indicativos de progresso e de oportunidade de evolução em várias frentes propostas pelo regimento e movimento em si, todos esses elementos não esgotam o debate, nem garantem a implementação de ações. Entretanto, servem como ponto de partida para o contínuo monitoramento, avaliação e aprimoramento das políticas de juventude, em busca de um fortalecimento de diálogo entre Estado e sociedade civil.

REFERÊNCIAS

AVELINO, D. P. de; ALENCAR, J. L. O. Conferências nacionais em tempos de pandemia: apresentação. **Boletim de Análise Político Institucional**, n. 32, p.5-12, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11597>. Acesso em: 24 jul. 2025.

AVELINO, D. P. de; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).

AVELINO, D. P. de; FONSECA, I. F. da; POMPEU, J. C. B. (org.). **Conselhos nacionais de direitos humanos**: uma análise da agenda política. Brasília: Ipea, 2020.

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. **Caderno de Resoluções da 1ª Conferência Nacional de Juventude**: levante sua bandeira. Brasília: SNJ, 2008. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Juventude/relatorio_deliberacoes_1_conferencial_juventude.pdf. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. **2ª Conferência Nacional de Juventude**: propostas aprovadas. Brasília: SNJ, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/573-i-conferencia-nacional-da-juventude>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 ago. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. **Participatório**: Observatório Participativo da Juventude – almanaque do Participatório. Brasília: SNJ/PR, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/100>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. **Resolução final da 3ª Conferência Nacional de Juventude**: as várias formas de mudar o Brasil. Brasília: SNJ, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Juventude_III/resoluo-final-da-3-conferencia-nacional-de-juventude.pdf. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.306, de 15 de março de 2018. Altera o Decreto nº 9.229, de 21 de dezembro de 2017, que institui o Conselho Nacional de Juventude. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9306.htm. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.974, de 16 de agosto de 2019. Altera o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9974.htm. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.127, de 25 de novembro de 2019. Altera o Decreto nº 9.974, de 16 de agosto de 2019, que convoca a 4ª Conferência Nacional de Juventude. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 nov. 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10127.htm. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Juventude. Resolução CON/CONJUVE/SNJ/SGPR/PR nº 1, de 11 de agosto de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2023a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-con/conjuve/snj/sgpr/pr-n-1-de-11-de-agosto-de-2023-502722391>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Juventude. **Caderno de Resoluções da 4ª Conferência Nacional de Juventude**. Brasília: Conjuve, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/Caderno-de-Resolucoes-4aCNJ>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Brasil Participativo**: a maior plataforma de participação social do governo federal em todos os tempos. Brasília: SGPR, 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/apresentacoes/futuro-da-plataforma-brasil-participativo.pdf/view>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Programação – 4ª Conferência Nacional de Juventude**. Brasília: SGPR, 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/dezembro/4a-conferencia-nacional-de-juventude-reune-jovens-de-todo-brasil-em-debate-sobre-politicas-publicas-depois-de-8-anos-da-ultima-edicao/PROGRAMACAO4CONFJUV1.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

GONÇALVES, Rosângela Teixeira; FAVA, Ana Claudia. Políticas públicas para a juventude no Brasil – um balanço a partir da implementação do Estatuto da Juventude (2013-2023). **Revista Foco**, Curitiba, v. 17, n. 5, p. 1-28, 2024.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE): ENTRE REFLUXOS, RESISTÊNCIAS E RECONSTRUÇÃO¹

Ramon José Gusso²

Luiza Jardim³

Suelen Gonçalves dos Anjos⁴

1 INTRODUÇÃO

A desmobilização das instituições participativas (IPs) ocorrida em diversas políticas públicas a partir de 2016 manifestou-se também nas políticas de educação. A III Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em 2018, foi o início de um período de fragilidade e incertezas junto aos processos participativos nesta área. Essa Conae foi alvo de críticas pelas organizações e movimentos sociais da educação, principalmente a partir da Portaria do Ministério da Educação nº 577, de 27 de abril de 2017, que promoveu a alteração das entidades que compunham o Fórum Nacional de Educação (FNE),⁵ órgão responsável por convocar e organizar a Conae, além da alteração do calendário da conferência que resultou em seu adiamento. A mudança das entidades do FNE sem a negociação e debates internos ao fórum levou à saída de outras entidades em protesto às ações governamentais e deu origem ao Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), que reuniu instituições e movimentos sociais críticos à condução dos processos de conferência tanto durante o governo de Michel Temer como o de Jair Bolsonaro (Brasil, 2022a).

O FNPE contestou as ações do Ministério da Educação (MEC), especialmente em relação à continuidade do processo da III Conae e a forma de condução do debate sobre o Novo Ensino Médio. Como parte dessas ações, o FNPE convocou a I Conferência Nacional Popular de Educação (Conape), que ocorreu entre 24 e 26 de maio de 2018, em Belo Horizonte/MG. Esse movimento de contestação da sociedade civil se intensificou com o governo Bolsonaro e sua política educacional, que buscou cercear a ação de movimentos sociais e a participação em conselhos e conferências (Bezerra, Rodrigues e Romão, 2022; Avelino e Alencar, 2022; Gusso, Fonseca e Avelino, 2025).

2 CONAE 2022

Nesse contexto de desmonte, o FNPE se manteve crítico às políticas educacionais do governo Bolsonaro e à condução da Conae, organizando um segundo processo alternativo: a II Conape. Convocada em junho de 2021, a II Conape incluiu diversas etapas preparatórias – fóruns livres, municipais, intermunicipais, estaduais, distritais e regionais –, culminando na etapa nacional em Natal/RN, de

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi39art7>.

2. Assistente de pesquisa do Programa de Incentivo à Pesquisa Aplicada (Pipa) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e analista de políticas sociais no Ministério dos Povos Indígenas do governo federal. E-mail: prof.ramongusso@gmail.com.

3. Doutoranda em administração pública e governo na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP). E-mail: luizabsjardim@gmail.com.

4. Docente na Universidade do Distrito Federal (UnDF). E-mail: suelen.anjos@undf.edu.br.

5. O FNE era uma demanda presente desde o processo constituinte, sendo aprovada a sua criação durante a I Conae, realizada em 2010 e instituída pela Portaria MEC nº 1.407/2010.

15 a 17 de julho de 2022. Com o tema Reconstruir o País: a Retomada do Estado Democrático de Direito e a Defesa da Educação Pública e Popular, com Gestão Pública, Gratuita, Democrática, Laica, Inclusiva e de Qualidade Social para Todos e o lema Educação Pública e Popular se Constrói com Democracia e Participação Social: Nenhum Direito a Menos e em Defesa do Legado de Paulo Freire, a conferência reuniu mais de 2,5 mil participantes e recebeu cerca de 3 mil contribuições, de acordo com o relatório final, a *Carta de Natal: Conape da Esperança* (Brasil, 2022a).

Tais ações, mobilizadas pela sociedade civil, se contrapuseram ao processo movido pelo governo Bolsonaro que adiou a realização da IV Conae, sendo convocada apenas em junho de 2022, por meio do Decreto nº 11.146/2022 e previsão da etapa nacional para novembro daquele ano, contando com apenas cinco meses de mobilização para as etapas preparatórias. O tema proposto foi Inclusão, Equidade e Qualidade: Compromisso com o Futuro da Educação Brasileira. A conferência ocorreu em 29 e 30 de novembro de 2022. Dados divulgados na página do MEC apontam a participação de 1.369 pessoas (delegados e observadores) na abertura e 605 participantes na plenária final, virtualmente, resultando em uma série de problemas quanto a sua organização (Passos, 2023).

De acordo com Passos (2023), a Conae 2022 acumulou problemas no que se refere a sua organização, com pouco tempo para mobilizar as etapas municipais, estaduais e distritais, e sistematizar as contribuições dessas etapas. Houve diversas mudanças nas regras de participação de delegados, gerando incerteza sobre a sua efetiva realização. A primeira mudança foi quanto ao custeio de passagens e hospedagem para os delegados, que foi reduzido para 30% e depois cancelado totalmente quinze dias antes da conferência. A organização também não providenciou adequadamente o espaço para o evento, resultando na realização apenas da abertura presencial para convidados e delegados que arcaram com os custos da ida a Brasília/DF. A abertura foi transmitida pelo canal do MEC, mas o acesso às salas virtuais para debate dos eixos e plenárias foi disponibilizado somente por delegados inscritos. No entanto, os participantes enfrentaram dificuldades de acesso às salas virtuais devido ao limite de participantes por sala e à instabilidade do canal. A condução dos debates nas salas virtuais apresentou uma série de problemas, como o não respeito à ordem de manifestações nos *chats* nos debates. Em relação à votação das propostas, o formato das salas virtuais não permitiu identificar quem estava votando (delegados, observadores etc.), mostrando apenas o resultado (Passos, 2023).

Para Passos (2023) e o FNPE (2022), a Conae 2022 teve como único objetivo cumprir a legislação do PNE, que estabelecia esse ano como data para iniciar o processo de revisão do PNE (2024-2034). O processo foi falho, tumultuado e com pouca agregação das propostas das conferências municipais e estaduais. A realização da Conae em 2022 foi uma tentativa de cumprir a exigência normativa. O contexto das eleições nesse ano também refletiu a desmobilização da Conae, com o cancelamento de passagens e a ausência de espaço para o evento. Isso demonstrou a falta de engajamento com o processo democrático que deu origem às Conaes e um governo já em processo de desmobilização.

3 CONAE 2024

A partir de 2023, com o terceiro mandato do presidente Lula, houve o retorno dos processos participativos e a reconstrução de instituições que foram paralisadas ou interrompidas anteriormente. A criação de uma Secretaria Nacional de Participação Social na Secretaria-Geral da Presidência da República, a nomeação em todos os ministérios de assessores de participação social, o restabelecimento

de conselhos, a elaboração participativa do Plano Plurianual e a retomada no calendário de conferências consolidaram o restabelecimento da participação social (Martelli, Almeida e Capella, 2024).

Em 2023, o FNE foi recomposto, e seus mandatos interrompidos durante o governo Temer foram retomados. A Portaria nº 478, de 17 de março de 2023, regulamentou o Regimento Interno do FNE, reafirmando-o como coordenador do processo de elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) e responsável por convocar, planejar e coordenar a Conae. O FNE é composto por cinquenta entidades nacionais titulares e treze suplentes, de diversos segmentos da educação e da sociedade. Nesse contexto é organizada uma nova Conae, mesmo após a edição de 2022, que foi considerada insatisfatória, tanto em relação ao processo participativo quanto aos resultados dos debates. Nesse aspecto de não reconhecimento, as Conaes deixaram de usar a referência numérica de sua edição, passando a indicar o ano de realização, o que aponta, em parte, o não reconhecimento de processos anteriores, principalmente a Conae 2022.

A Conae 2024 foi convocada em caráter extraordinário pelo Decreto nº 11.697, de 11 de setembro de 2023, atribuindo ao FNE a organização. O tema foi Plano Nacional de Educação – PNE, Decênio 2024-2034 – Política de Estado para a Garantia da Educação como Direito Humano, com Justiça Social e Desenvolvimento Socioambiental Sustentável. Foram elencados sete eixos para debate, mais amplos e detalhados que os da edição de 2022, retomando temas inerentes ao PNE e à construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE). Os objetivos da Conae 2024 incluíram a avaliação do PNE vigente (2014-2024), a construção de subsídios para o novo PNE (2024-2034) e um amplo diagnóstico da situação educacional no país. A orientação do FNE para os entes municipais, estaduais e distrital foi a realização de um processo posterior à Conae para a produção de seus respectivos planos. Em 2024, foi promovido o Encontro Nacional de Estratégia para Cooperação Técnica dos Planos Decenais de Educação pela Secretaria de Articulação Intersetorial e com os Sistemas de Ensino (SASE) do MEC. Em 2025, foram feitas oficinas sobre a metodologia de elaboração dos planos e ferramentas de consulta aos dados educacionais.

A Portaria do MEC nº 1.930, de 20 de outubro de 2023, estabeleceu o calendário para as etapas da conferência: 23 a 29 de outubro de 2023 para as etapas municipais e intermunicipais, e 6 a 19 de novembro de 2023 para as etapas estaduais e distrital. Municípios e estados que fizeram conferências fora do prazo poderiam apresentar justificativas. De 9 de outubro de 2023 a 19 de janeiro de 2024, foi realizado o Ciclo de webinários Conae 2024, com o tema Plano Nacional de Educação em Debate: Garantia da Educação como Direito e Políticas de Estado. Em termos metodológicos, a Conae 2024 apresentou uma estrutura tradicional de conferência, com uma mesa de abertura oficial, com a presença do presidente da República, ministros, autoridades e representantes do FNE, sociedade civil e acadêmicos; uma plenária de aprovação do Regimento da Conferência; colóquios; reuniões setoriais; plenárias para os sete eixos e uma plenária final. Em relação aos colóquios, destaca-se a realização de 38 eventos, que contaram com a participação de representantes de movimentos sociais e pesquisadores, debatendo um amplo leque de temas vinculados aos sete eixos temáticos da conferência. A Etapa Nacional ocorreu nos dias 28, 29 e 30 de janeiro de 2024, na Universidade de Brasília (UnB). Assim como a Conae de 2022, a de 2024 teve um intervalo de poucos meses entre a sua convocação e sua realização. A discrepância nos resultados entre as duas edições da Conae evidencia o papel central da mobilização em seus respectivos contextos. A Conae de 2022 ocorreu em um cenário de encerramento de ciclo governamental, caracterizado pela pouca mobilização, tanto social quanto governamental. Em contrapartida, a Conae 2024 aconteceu em

um ambiente de retomada dos processos de conferências pelo governo e de expressiva mobilização e apoio por parte dos atores sociais. A Conae 2024 retomou um protagonismo no formato presencial, estruturado em plenárias e de salas para debate dos eixos, se contrapondo ao formato realizado na Conae 2022, que foi majoritariamente baseado em uma estrutura virtual. Em compensação, inovou com a realização como etapa preparatória de um ciclo de webinários, com dezoito mesas de debate.

A Conae 2024 utilizou como base para o Documento de Referência os resultados de Conaes anteriores (inclusive a de 2022), proposições das Conferências Populares de 2018 e 2022, resultados de Grupos de Trabalho do MEC para o PNE 2024-2034, e debates com universidades, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Tribunal de Contas da União (TCU). Estudos e pesquisas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) também compuseram as análises de indicadores e metas do PNE (Brasil, 2024b). De acordo com o relatório final (Brasil, 2024b), foram sistematizadas 8.692 emendas ao Documento de Referência, oriundas das conferências municipais, estaduais e distrital. A maioria das emendas foi aditiva (6.319), seguida de substitutivas (1.715), supressivas (536) e aglutinativas (122). Essas emendas foram discutidas em 38 colóquios e 8 plenárias (Brasil, 2024b). A Conae 2024 reuniu 2.400 participantes na etapa nacional, entre delegados, observadores e convidados. O resultado foi a proposta do PNE 2024-2034 entregue ao Congresso Nacional em 27 de junho de 2024, aguardando despacho para a Constituição da Comissão Especial de Projeto. A Conae 2024 retomou um formato presencial, com plenárias e salas para debate dos eixos, diferentemente da Conae 2022, que foi majoritariamente virtual. No entanto, inovou com um ciclo preparatório de 18 webinários, detalhando temas e dilemas sobre o PNE.

O Regimento Interno de 2024 da Conae modificou alguns segmentos de indicação nacional, sendo suprimidos gestores do MEC e do MEC – Sindicato dos Servidores Públicos Federais (SINDSEF), enquanto Centrais Sindicais e o movimento social do campo passaram a compô-lo. O movimento social do campo, antes aglutinado com movimentos em defesa da educação, teve sua representação reduzida de oitenta para dez vagas. A presença das instâncias dos fóruns de educação como delegados natos aumentou. Em relação aos delegados por indicação estadual, o movimento sindical deixou de ter representação. As articulações sociais em defesa da educação diminuíram em 66% (de 192 para 64 representantes), o que é maior que a redução geral do tamanho da conferência (46%). Da mesma forma, o Regimento Interno de 2024 da Conae alterou o nível federativo das articulações sociais em defesa da educação, que deixaram de ser indicações estaduais para compor a lista de indicações nacionais, e suas representações não são mais citadas no Regimento Interno. Em 2014, o Movimento de Afirmação da Diversidade incluía LGBTQs, o movimento feminista, o movimento negro, a representação quilombola e a representação social dos povos indígenas. As instituições religiosas tiveram um aumento de representação de 440% (de 5 para 27), o que dialoga com a crescente participação religiosa na política.

A composição da Conae 2024 evidencia tensões e disputas em torno da educação pública, ocorrendo em um contexto de criminalização da docência, ataque à ciência e forte pressão do setor privado sobre o orçamento da área. A maior participação é de pessoas ligadas a instituições públicas, dado o foco do PNE na ação do Estado na política educacional e o papel de regulação em relação à rede privada. Foram aprovadas 57 moções na Conae 2024.⁶ Temas importantes

6. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaibrasil/mocoes-conae-2024>. Acesso em: 14 out. 2025.

incluiram a desmilitarização das escolas (seis moções), com considerações sobre a defesa da gestão escolar democrática, não intervenção militar, eleições para direção escolar e violações de direitos humanos. Outra pauta recorrente foi a reforma do ensino médio, que gerou protestos na abertura da conferência e contou com a atuação de entidades estudantis. As moções abordaram as fragilidades dos itinerários formativos e a diminuição da carga horária de algumas disciplinas. Outros temas foram o financiamento da educação do campo e quilombola, bolsas de pós-graduação, autonomia universitária, regulamentações sobre educação infantil, educação especial e educação a distância, e a educação de jovens e adultos (EJA).⁷

4 ESTRATÉGIAS DE DESMOBILIZAÇÃO E A RESPOSTA DA SOCIEDADE CIVIL

As Conaes de 2018 e 2022 refletiram um ciclo de dismantelamento de canais institucionais de participação, resultando em processos fragmentados, reduzidos e em suspensão. O histórico dessas conferências evidencia algumas estratégias de desmobilização das IPs, conforme abaixo descrito.

- 1) Desmonte ou inativação: decretos que oficializam a paralisação das conferências.
- 2) Enfraquecimento por alteração de atores e calendário: mudança dos atores que poderiam compor a IP, critérios pouco transparentes e modificações do calendário para desmobilizar o acesso. Esse processo foi usado na Conae 2018, causando esvaziamento e boicote, e na Conae 2022, com a não reserva de local para o evento.
- 3) Desmobilização dos participantes por imposição de dificuldades: presente na Conae 2022, com interrupção de auxílios financeiros para deslocamento e hospedagem, restrição de acesso a salas virtuais e mudanças com pouco tempo de adaptação.
- 4) Fragilidade metodológica: a Conae 2022 foi realizada apenas para cumprir a exigência legal de revisão do PNE, sem rigor metodológico na acessibilidade dos participantes às salas virtuais, no desenho da votação, onde não houve distinção entre delegados e observadores.
- 5) Desarticulação e enfraquecimento dos eixos temáticos: os eixos da Conae 2022 eram amplos e não abordaram temas como direito à educação de qualidade, educação popular, gestão democrática, valorização dos profissionais da educação e financiamento da educação, que foram retomados em 2024.

Apesar dessas estratégias, houve uma resposta comum da sociedade civil: a organização popular de instâncias participativas que reuniram movimentos sociais, sindicatos, academia e educadores para deliberar sobre os rumos da educação no Brasil. Já entre 2018 e 2022, essa participação popular se formalizou por meio do FNPE e das Conapes, que conseguiram realizar processos alternativos às Conaes, mantendo a resistência e a crítica aos desmontes.

A partir de 2024, um novo ciclo de conferência foi realizado, indicando a centralidade da Conae como espaço para o debate sobre os projetos de educação do país, além da recomposição das entidades vinculadas ao FNE. O processo das conferências na educação mostra a presença constante da sociedade civil, tanto como organizadora do debate nacional quanto como coautora de avanços ou refratária às ações governamentais que limitaram sua participação no debate público.

A Conae 2024 inseriu-se em uma agenda ampla de retomada da participação social pelo governo federal, respondendo às estratégias de desmobilização: recriação de IPs, estabelecimento de espaços representativos, apoio à participação, rigor metodológico e fortalecimento dos temas de discussão.

7. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conferencias/conae-2024>. Acesso em: 14 out. 2025.

Na Conae 2024, os eixos temáticos prioritários foram retomados; e houve rigor metodológico na organização das sessões, consolidação das propostas e expansão das arenas de debate com os webinários. A Conae 2024 também reorganizou a composição dos segmentos, o que indica um espaço de tensões e disputas por interesses.

5 CONCLUSÃO

Desde a Conae 2018, as conferências de educação enfrentaram desafios significativos, incluindo a alteração das entidades do FNE e o adiamento do calendário, que levaram à saída de organizações em protesto. Nesse período de desmonte, a sociedade civil desempenhou um papel decisivo ao organizar as Conapes (primeira e segunda edições), demonstrando resistência e mantendo o debate sobre a educação pública, em contraponto às ações governamentais. Em conclusão, a comparação entre a Conae 2022 e a Conae 2024 destaca um contraste significativo na abordagem e na execução das conferências. A Conae 2022 foi marcada por um processo falho e tumultuado, com a desmobilização de participantes, problemas organizacionais e metodológicos, e um aparente objetivo de apenas cumprir uma exigência legal para a revisão do PNE. Temas cruciais, como o direito à educação de qualidade e o financiamento, foram enfraquecidos nos eixos temáticos. Por sua vez, a Conae 2024 representou um restabelecimento da participação social, com a reconstrução de instituições e a busca por um rigor metodológico e aprofundamento dos debates. A conferência voltou ao formato presencial, permitindo discussões mais robustas, e introduziu webinários como etapa preparatória, ampliando as arenas de debate. Os temas do PNE foram retomados de modo mais abrangente.

REFERÊNCIAS

- AVELINO, Daniel Pitangueira; ALENCAR, Joana. L. Conferências nacionais em tempos de pandemia: apresentação. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 32, p. 5-12, jan.-jun. 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11597>. Acesso em: 12 dez. 2022.
- BEZERRA, Carla; RODRIGUES, Maira; ROMÃO, Wagner. Conselhos de políticas públicas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil. In: TATAGIBA, Luciana *et al.* (org.). **Participação e ativismos**: entre retrocessos e resistências. 1. ed. Porto Alegre: Zouk, 2022. v. 1, p. 37-64.
- BRASIL. Fórum Nacional de Educação. Conferência Nacional de Educação. **Documento final Conae 2010**. Brasília: FNE, 2010a. Disponível em: https://fne.mec.gov.br/images/documento_final_sl.pdf. Acesso em: 5 ago. 2025.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010**. Institui o Fórum Nacional de Educação – FNE. Brasília: MEC, 2010b. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/2104/portaria-mec-1.407>. Acesso em: 24 mar. 2025.
- BRASIL. Fórum Nacional de Educação. Conferência Nacional de Educação. **Documento final Conae 2014**. Brasília: FNE, 2014a. Disponível em: <https://fne.mec.gov.br/images/DocumentoFinal29012015.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Fórum Nacional de Educação. **Conferência Nacional de Educação**: 2014 – Regimento Interno. Brasília: FNE, 2014b. Disponível em: <https://conae2014.mec.gov.br/images/doc/Sistematizacao/REGIMENTOINTERNO0511tarde.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017**. Dispõe sobre o Fórum Nacional de Educação. Brasília: MEC, 2017. Disponível em: https://fne.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/portaria_577_27042017.pdf. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.146, de 22 de julho de 2022. Convoca a 4ª Conferência Nacional de Educação, edição 2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 3, 25 jul. 2022. Seção 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2022/decreto-11146-22-julho-2022-793035-publicacaooriginal-165797-pe.html>. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 478, de 17 de março de 2023. Recompõe o Fórum Nacional de Educação – FNE. **Diário Oficial da União**, p. 82, 21 mar. 2023a. Seção 1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-478-de-17-de-marco-de-2023-471602609>. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.697, de 11 de setembro de 2023. Convoca, em caráter extraordinário, a Conferência Nacional de Educação – Conae, edição 2024, a ser realizada na cidade de Brasília, Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 set. 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11697.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.930, de 20 de outubro de 2023**. Dispõe sobre a Conferência Nacional de Educação – Conae, edição 2024, a ser realizada na cidade de Brasília, Distrito Federal. Brasília: MEC, 2023c. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-mec-1930-2023-10-20.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Fórum Nacional de Educação. **Regimento geral Conae 2024**: etapa nacional. Brasília: MEC, 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conferencias/conae-2024/RegimentoGeralCONAE2024.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 2614/2024**. [Projeto de Lei]. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2443764>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Fórum Nacional de Educação. **Plano Nacional de Educação (2024-2034)**: política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável – documento final. Brasília: FNE, 2024b. Disponível em: https://d3e.com.br/wp-content/uploads/CONAE-2024_Versao-Final.pdf. Acesso em: 10 ago. 2025.

FNPE – FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO. Conferência Nacional Popular de Educação. **Carta de Natal**: Conape da Esperança. Natal: FNPE, 2022. Disponível em: <https://fnpe.com.br/carta-de-natal-conape-da-esperanca/>. Acesso em: 13 jul. 2025.

GUSSO, Ramon José; FONSECA, Igor Ferraz; AVELINO, Daniel Pitangueira de. Conferências Nacionais e (Des)democratização (1941-2022). **Opinião Pública**, Campinas, v. 31, p. 1-37, 2025. Disponível em: <http://doi.org/10.1590/1807-0191202531116>.

MARTELLI, Carla Giani; ALMEIDA, Carla; CAPELLA, Ana Cláudia. Imagens da participação social na agenda do governo Lula III. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília, v. 75, n. 4, p. 696-714, out.-dez. 2024. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8392>. Acesso em: 13 jul. 2025.

PASSOS, Juliana. A Conae que (não) aconteceu. **Revista Poli**, v. 15, n. 87, p. 26-29, 2023. Disponível em: https://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/poli_87_web.pdf. Acesso em: 9 jan. 2025.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Conferências Nacionais de Educação (Conaes): portarias

I	2010	Ministério da Educação (MEC)	Portaria Normativa nº 10, de 3 de setembro de 2008
II	2014	MEC/Fórum Nacional de Educação (FNE)	Portaria nº 1.410, de 3 de dezembro de 2012
III	2018	MEC/FNE	Decreto S/N de 26 de abril de 2017
IV	2022	MEC/FNE	Decreto nº 11.146, de 22 de julho de 2022
V	2024	MEC/FNE	Decreto nº 11.697, de 11 de setembro de 2023; e Portaria nº 1.930, de 20 de outubro de 2023.

Fonte: Brasil (2008, 2012, 2017, 2022, 2023a, 2023b).

Elaboração dos autores.

QUADRO A.2

Conae: período de realização

Ano	Municipais e intermunicipais	Estaduais e distrital	Nacional
2010	Primeiro semestre de 2009	Segundo semestre de 2009	28 de março a 1º de abril de 2010
2014	Primeiro semestre de 2013	Segundo semestre de 2013	19 a 23 de novembro de 2014
2018	Segundo semestre de 2017	Primeiro semestre de 2018	21 a 23 de novembro de 2018
2022	1º de agosto a 31 de outubro de 2021	1º de março a 30 de abril de 2022	29 de novembro a 1º de dezembro de 2022
2024	23 a 29 outubro de 2023	6 a 19 de novembro de 2023	28, 29 e 30 de janeiro de 2024

Fonte: Brasil (2010, 2017, 2023a) e FNE (2014).

Elaboração dos autores.

QUADRO A.3

Conaes: edições, temas e eixos temáticos

Edição	Ano	Temário	Eixos temáticos
I	2010	Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação (PNE), Diretrizes e Estratégias de Ação	I – Papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional; II – Qualidade da educação, gestão democrática e avaliação; III – Democratização do acesso, permanência e sucesso escolar; IV – Formação e valorização dos profissionais da educação; V – Financiamento da educação e controle social; VI – Justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade.
II	2014	O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular; Cooperação Federativa e Regime de Colaboração	I – O PNE e o Sistema Nacional de Educação (SNE): organização e regulação; II – Educação e diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos; III – Educação, trabalho e desenvolvimento sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde, meio ambiente; IV – Qualidade da educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem; V – Gestão democrática, participação popular e controle social; VI – Valorização dos profissionais da educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho; e VII – Financiamento da educação: gestão, transparência e controle social dos recursos.

(Continua)

(Continuação)

Edição	Ano	Temário	Eixos temáticos
III	2018	A Consolidação do SNE e o PNE: Monitoramento, Avaliação e Proposição de Políticas para a Garantia do Direito à Educação de Qualidade Social, Pública, Gratuita e Laica	I – O PNE na articulação do SNE: instituição, democratização, cooperação federativa, regime de colaboração, avaliação e regulação da educação; II – Planos decenais e SNE: qualidade, avaliação e regulação das políticas educacionais; III – Planos decenais, SNE e gestão democrática: participação popular e controle social; IV – Planos decenais, SNE e democratização da educação: acesso, permanência e gestão; V – Planos decenais, SNE, educação e diversidade: democratização, direitos humanos, justiça social e inclusão; VI – Planos decenais, SNE e políticas intersetoriais de desenvolvimento e educação: cultura, ciência, trabalho, meio ambiente, saúde, tecnologia e inovação; VII – Planos decenais, SNE e valorização dos profissionais da educação: formação, carreira, remuneração e condições de trabalho e saúde; e VIII – Planos decenais, SNE e financiamento da educação: gestão, transparência e controle social.
IV	2022	Inclusão, Equidade e Qualidade: Compromisso com o Futuro da Educação Brasileira	I – O PNE 2024-2034 – avaliação das diretrizes e das metas; II – Uma escola para o futuro – tecnologia e conectividade a serviço da educação; e III – Criação do Sistema Nacional de Educação – avaliação da legislação inerente e do modelo em construção.
V	2024	PNE, Decênio 2024-2034 – Política de Estado para a Garantia da Educação como Direito Humano, com Justiça Social e Desenvolvimento Socioambiental Sustentável	I – O PNE como articulador do Sistema Nacional de Educação, sua vinculação aos planos decenais estaduais, distrital e municipais de educação, em prol das ações integradas e intersetoriais, em regime de colaboração interfederativa; II – A garantia do direito de todas as pessoas à educação de qualidade, com acesso, permanência e conclusão, em todos os níveis, etapas e modalidades, nos diferentes contextos e territórios; III – Educação, direitos humanos, inclusão e diversidade – equidade e justiça social na garantia do direito à educação para todas as pessoas e o combate às diferentes e novas formas de desigualdade, de discriminação e de violência; IV – Gestão democrática e educação de qualidade – regulamentação, monitoramento, avaliação, órgãos e mecanismos de controle e participação social nos processos e espaços de decisão; V – Valorização de profissionais da educação – garantia do direito à formação inicial e continuada de qualidade, ao piso salarial e carreira e às condições para o exercício da profissão de forma segura e saudável; VI – Financiamento público da educação pública, com controle social e garantia das condições adequadas para a qualidade social da educação, com vistas à democratização do acesso e da permanência; e VII – Educação comprometida com a justiça social, a proteção da biodiversidade, o desenvolvimento socioambiental sustentável para a garantia de uma vida com qualidade e o enfrentamento das desigualdades e da pobreza.

Fonte: Brasil (2010, 2014a, 2018, 2022, 2023a) e FNPE (2022).

Elaboração dos autores.

QUADRO A.4
Composição dos delegados da Conae: PNE (2014-2024)

Tipo de participação	2014	2024
Delegados por segmento eleitos nos estados	2.500	1.500
50% para educação básica	1.250	750
30% para educação superior	500	450
20% para educação profissional e tecnológica	750	300
Delegados natos	70	140
Entidades titulares do FNE	70	50
Entidades suplentes do FNE	-	13
Representantes da coordenação dos Fóruns Estaduais de Educação (FEEs) e do Fórum Distrital de Educação (FDE)	-	27
Presidente ou coordenador das entidades titulares do FNE	-	50
Delegados por setores por indicação nacional	783	299
Ministérios da área social	66	17
Órgãos colegiados normativos	71	11
Órgãos de fiscalização e controle	8	4
Gestores do MEC	100	-
Parlamentares	54	10
Servidores públicos do MEC – Sindicato dos Servidores Públicos Federais (SINDSEF)	5	-
Instituições religiosas	5	27
Centrais sindicais	-	5
Articulações sociais em defesa da educação	192	64
Comunidades científicas de ensino e pesquisa	90	50
Instituições de empresários	27	5
Movimentos de afirmação da diversidade	165	96
Movimento social do campo	-	10
Delegados por setores por indicação estadual	203	81
Entidades municipalistas	17	27
Órgãos de fiscalização e controle	45	27
Parlamentares	87	27
Movimento sindical	54	-
Observadores	500	200
Outros participantes	444	200
Participantes do apoio	395	-
Participantes da imprensa	49	-
Total	4.500	2.420

Fonte: Brasil (2014b, 2023b).
Elaboração dos autores.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 10, de 3 de setembro de 2008**. Constitui a Comissão Organizadora da Conferência Nacional da Educação – Conae. Brasília: MEC, 2008. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Educacao/portaria_1_conferencia_educacao.pdf. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Fórum Nacional de Educação. Conferência Nacional de Educação. **Documento final Conae 2010**. Brasília: FNE, 2010. Disponível em: https://fne.mec.gov.br/images/documento_final_sl.pdf. Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.410, de 3 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a II Conferência Nacional de Educação – Conae 2014. Brasília: MEC, 2012. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-1410-2012-12-03.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Fórum Nacional de Educação. Conferência Nacional de Educação. **Documento final Conae 2014**. Brasília: FNE, 2014a. Disponível em: <https://fne.mec.gov.br/images/DocumentoFinal29012015.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Fórum Nacional de Educação. **Conferência Nacional de Educação: 2014 – Regimento Interno**. Brasília: FNE, 2014b. Disponível em: <https://conae2014.mec.gov.br/images/doc/Sistematizacao/REGIMENTOINTERNO0511tarde.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Decreto de 26 de abril de 2017. Convocação da 3ª Conferência Nacional de Educação (Conae). **Diário Oficial da União**, p. 19, 27 abr. 2017. Seção 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/dsn14456.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.146, de 22 de julho de 2022. Convoca a 4ª Conferência Nacional de Educação, edição 2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 3, 25 jul. 2022. Seção 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2022/decreto-11146-22-julho-2022-793035-publicacaooriginal-165797-pe.html>. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.930, de 20 de outubro de 2023**. Dispõe sobre a Conferência Nacional de Educação – Conae, edição 2024, a ser realizada na cidade de Brasília, Distrito Federal. Brasília: MEC, 2023a. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-mec-1930-2023-10-20.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Fórum Nacional de Educação. **Regimento Geral Conae 2024: etapa nacional**. Brasília: MEC, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conferencias/conae-2024/RegimentoGeralCONAE2024.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

FNPE – FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO. Conferência Nacional Popular de Educação. **Carta de Natal**: Conape da Esperança. Natal: FNPE, 2022. Disponível em: <https://fnpe.com.br/carta-de-natal-conape-da-esperanca/>. Acesso em: 13 jul. 2025.

DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL PELA INDUÇÃO DA BUROCRACIA ESTATAL: A IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA¹

Daniel A. de Azevedo²
Frederico A. Barbosa da Silva³
Paula Ziviani⁴

1 INTRODUÇÃO

Realizada entre 4 e 8 de março de 2024, em Brasília, a etapa nacional da IV Conferência Nacional de Cultura (CNC) marcou a retomada do evento após um hiato de mais de uma década. Convocada pelo Ministério da Cultura (MinC) por meio da Portaria nº 45, de 14 de julho de 2023, a conferência contou com 4.305 participantes, dos quais 1.274 eram delegados, 1.109 convidados e 1.836 observadores, conforme o relatório final. Duas outras portarias ajustaram o processo: a nº 63/2023 redefiniu o cronograma das etapas locais e estaduais e as atribuições das comissões organizadoras, enquanto a nº 76/2023 prorrogou prazos em regiões em emergência ou calamidade.

Embora conferências nacionais existam desde os anos 1930 (Avritzer e Souza, 2013), sua institucionalização se consolidou com a Constituição Federal de 1988, ampliando os canais de diálogo entre Estado e sociedade (Faria e Lins, 2013; Azevedo, 2021). Como mecanismos de elevada institucionalização, elas permitem à população engajar-se nas fases do ciclo das políticas públicas (Pogrebinski e Ventura, 2017), fortalecendo a democracia ao possibilitar a influência cidadã para além das eleições. No entanto, a literatura aponta ambivalências nesses espaços (Pires, 2011; Almeida e Tatagiba, 2012; Souza, 2013; Azevedo, 2021). Se, por um lado, ampliam a escuta e a deliberação, por outro, podem funcionar como instrumentos de legitimação das decisões já tomadas pelo Estado.

A retomada da conferência após onze anos e em meio à reconstrução de instituições culturais fragilizadas levanta dúvidas sobre a efetividade da participação social neste novo ciclo político. Este artigo analisa a etapa nacional da IV CNC, destacando possíveis inovações e seu papel no fortalecimento democrático. A análise baseou-se em documentos oficiais e no vídeo da plenária final, tratados com auxílio de *software* de inteligência artificial (IA) – Requalify.ai – para sintetizar os principais pontos e posterior revisão manual.

O texto está organizado em duas seções principais, além da introdução e das considerações finais. A primeira descreve as etapas da conferência, da convocação à etapa final. A segunda, com base em entrevistas, identifica problemas recorrentes e novos desafios, além de avanços. Os resultados apontam o potencial das conferências na formulação de políticas culturais participativas, embora persistam críticas, como ausência de financiamento e centralização do processo.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi39art8>.

2. Professor adjunto do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Brasília (UnB).

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea).

4. Assistente de pesquisa plena do Programa de Incentivo à Pesquisa Aplicada (Pipa) na Disoc/Ipea.

2 PROCESSO CONFERENCIAL E A ORGANIZAÇÃO DA IV CNC

A literatura aponta que, enquanto a I CNC desempenhou papel crucial na estruturação do debate sobre políticas culturais e na formulação de diretrizes para o Sistema Nacional de Cultura (SNC) (Peixe, 2016), a II CNC consolidou o Plano Nacional de Cultura (PNC) e reforçou a centralidade da cultura no desenvolvimento econômico e social. Já a III CNC aprofundou a discussão sobre a implementação desse sistema e a ampliação da participação social (Muniagurria, 2018). Essa trajetória evidencia a progressiva institucionalização das políticas culturais, ao mesmo tempo que revela desafios persistentes, como a descentralização e o financiamento adequado para assegurar sua efetividade.

O processo da IV CNC foi estruturado em diversas etapas. Segundo o relatório final, em todas as fases, buscou-se assegurar que a participação de representantes da sociedade civil e do poder público refletisse a diversidade e a transversalidade, utilizando critérios que contemplassem os diversos territórios, segmentos artísticos e culturais, as dimensões simbólica, cidadã e econômica da cultura, e as diversidades étnica, racial, etária, de gênero e de sexualidade.

As primeiras etapas foram as conferências municipais ou intermunicipais, realizadas até 30 de outubro de 2023. Elas tinham o papel de abordar questões locais específicas e ampliar a diversidade e representatividade da análise da conjuntura local. Sua função era elaborar propostas e eleger delegados para as conferências estaduais, respeitando a proporção de dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais.

Em paralelo, as conferências livres foram implementadas como uma estratégia para democratizar a participação social, estimulando novos debates e articulações entre variados setores da sociedade. Essas atividades, organizadas por entidades, fóruns e coletivos, tinham um caráter mobilizador e consolidativo, e os debates realizados, embora não gerassem delegações ou propostas para as demais etapas, subsidiaram a IV CNC. Adicionalmente, os estados e o Distrito Federal puderam promover conferências regionais ou territoriais, quando isso era considerado necessário e deliberado pelos conselhos estaduais.

A fase seguinte consistiu nas conferências estaduais e do Distrito Federal, realizadas até 8 de dezembro de 2023. Organizadas pelos órgãos gestores de cultura em parceria com os conselhos, essas conferências debateram o documento-base, consolidaram propostas das etapas anteriores e elegeram até 1.620 delegados para a etapa nacional, mantendo a proporção de dois terços e um terço. Cada conferência enviou até quatorze propostas para a etapa nacional, com um mínimo de duas por eixo temático, priorizando duas delas e indicando três com o marcador *proposta para colegiados setoriais de cultura*.

Ainda no âmbito estadual/distrital, foram incluídos os encontros setoriais, orientados pela Comissão Organizadora Nacional. Esses encontros tinham como objetivo subsidiar o debate de temas transversais e resgatar a discussão histórica dos dezoito colegiados setoriais de cultura. Suas propostas, em um número de até três por etapa, foram enviadas à etapa nacional, na qual a delegação setorial eleita contribuiu para o processo de atualização do PNC.

Por fim, as conferências temáticas, organizadas pela Coordenação Executiva Nacional em diálogo com outros ministérios, abordaram a relação da cultura com diferentes áreas das políticas públicas, como igualdade racial, juventude, LGBTQIA+ e culturas digitais. Tais etapas geraram como subsídios para a IV CNC a elaboração de três propostas a serem enviadas para a etapa nacional e um texto de reflexão sobre o tema específico.

Já a etapa nacional, segundo o relatório final, realizada em Brasília entre 4 e 8 de março de 2024, contou com três momentos principais: i) grupos de trabalho, que analisaram e aprimoraram propostas das etapas anteriores; ii) plenárias temáticas, que priorizaram as propostas; e iii) plenária final, que consolidou e ajustou o texto final.

Em termos de representação, a IV CNC registrou um total de 1.201 delegados pré-inscritos, cujos perfis foram extraídos dos formulários de pré-inscrição. Deste universo, 75 compuseram a delegação nata, 1.088 a delegação eleita titular e 38 a delegação eleita suplente. A maioria dos delegados representava a sociedade civil (810), enquanto 391 eram oriundos do poder público. A delegação também incluiu 75 pessoas com deficiência.

Quanto ao perfil demográfico, a faixa etária de 30 a 39 anos foi a mais representativa, com 374 delegados, seguida pelas faixas de 40 a 49 anos (348 participantes) e de 50 a 59 anos (276 participantes). As faixas mais jovens e as mais idosas também estiveram presentes, com 147 participantes entre 18 e 29 anos, 35 na faixa de 70 anos ou mais, e 21 na faixa de 60 anos ou mais.

No aspecto étnico-racial, houve uma predominância da população negra, com 35,4% dos delegados se declarando pardos e 21,8% pretos. Os brancos corresponderam a 33,8% da delegação, e os indígenas a 6,4%. Em termos de identidade de gênero, a maioria foi composta por homens cisgênero (47%), seguidos pelas mulheres cisgênero (41,2%). Por fim, a orientação sexual predominante foi a heterossexual (64,7%), com 13,4% dos delegados se identificando como homossexuais e 8,4% como bissexuais.

A análise dos documentos com auxílio do *software* Requalify.ai identificou as principais prioridades da IV CNC. Os textos enfatizam a institucionalização das políticas culturais como condição essencial para sua continuidade e efetividade, destacando a relevância do SNC e da revisão das deliberações anteriores. A participação social é vista como central para a democratização do acesso à cultura, com os conselhos de políticas culturais assumindo papel fundamental nesse processo. Leis emergenciais como a Aldir Blanc e a Paulo Gustavo são citadas como exemplos de apoio ao setor cultural durante e após a pandemia, evidenciando a importância de financiamento público consistente.

Ainda assim, há divergências nas abordagens. Enquanto alguns textos priorizam patrimônio cultural e memória, outros destacam a economia criativa e as linguagens digitais. Essas diferenças ampliam o escopo da discussão e reforçam a necessidade de esforços conjuntos entre Estado e sociedade para consolidar uma cultura democrática e inclusiva. O fortalecimento das redes produtivas das artes é entendido como responsabilidade coletiva, visando à valorização da diversidade cultural.

3 AVANÇOS E DESAFIOS DA IV CNC

Comparada às edições anteriores, a IV CNC apresentou inovações metodológicas, políticas e temáticas. Realizada após um período de fragilização institucional entre 2018 e 2022, a conferência assumiu papel estratégico na reconstrução das políticas culturais e na retomada do protagonismo dos conselhos e conferências, reafirmando o diálogo entre sociedade civil e Estado. A cultura foi reposicionada como direito fundamental, e a governança cultural passou a demandar estrutura participativa e eficaz.

Outro avanço é o fortalecimento da abordagem intersetorial, com articulação entre cultura e áreas como meio ambiente, acessibilidade e justiça social. Enquanto conferências anteriores focavam

produção simbólica e acesso, a IV CNC destacou a transversalidade da cultura nas políticas públicas. A cultura e o meio ambiente, por exemplo, passaram a ser discutidos conjuntamente, reconhecendo o impacto da crise climática sobre práticas culturais e a importância da cultura na educação ambiental e preservação de territórios.

A conferência também inovou ao priorizar a cultura digital e as novas tecnologias. O uso das tecnologias digitais foi aprofundado com debates sobre inclusão, regulação de plataformas e papel das redes sociais na valorização cultural. A cultura digital é agora vista como instrumento de democratização e como tema central nas políticas culturais.

Outro marco foi a construção de um novo PNC, com base nas avaliações das metas anteriores. O PNC, elaborado a partir da II CNC, estabeleceu um planejamento de longo prazo para o setor. A nova versão busca incorporar os desafios contemporâneos, como desigualdade no acesso, impactos da pandemia e descentralização dos investimentos, visando maior alinhamento entre as diretrizes culturais e as transformações sociais e tecnológicas.

O contexto político também diferencia a IV CNC. Ao contrário das edições anteriores, realizadas em momentos de consolidação, essa conferência se deu em meio à tentativa de reconstrução institucional. A reativação de mecanismos participativos, a recomposição orçamentária e o fortalecimento das estruturas de governança tornaram-se pautas urgentes. Assim, a IV CNC não apenas propõe novos caminhos, mas também assume papel estratégico na reconfiguração da função do Estado na gestão cultural.

Para que a conferência produza efeitos concretos, é fundamental que suas diretrizes orientem uma agenda governamental coerente e exequível. O quadro 1 estrutura os seis eixos temáticos da conferência, relacionando para cada um deles a agenda proposta e os desafios de implementação. Esse diagnóstico buscou qualificar o debate e subsidiar tecnicamente a formulação de instrumentos institucionais voltados à gestão, planejamento e coordenação das políticas culturais.

QUADRO 1

Agenda governamental e desafios para a implementação das políticas culturais

Eixo	Agenda governamental	Desafios enfrentados
1. Institucionalização, marcos legais e SNC	Implementar o "CPF da cultura" (conselho, plano, fundo).	O nível municipal mostra baixa efetividade ou ausência, e pouca integração entre si.
	Garantir estrutura institucional mínima para a cultura nos municípios.	Redução de secretarias exclusivas de cultura, além de órgãos subordinados a outras partes e falta de equipe qualificada.
	Fortalecer os componentes do SNC (conferências, comissões, sistemas de informação, formação etc.).	Ausência ou inoperância de conferências, comissões intergestores e sistemas de informação. Descontinuidade de programas de formação e articulação setorial.
	Ampliar e garantir a execução do orçamento público para a cultura.	Alta proporção de municípios com execução orçamentária nula ou inexistente. Fragilidade na previsão e na aplicação dos recursos.
	Fortalecer e operacionalizar os fundos de cultura em nível local.	Baixo número de fundos estruturados com fonte unificada. Dificuldade de regulamentação, captação e uso dos recursos.
	Ampliar e qualificar os mecanismos de participação social.	Conselhos pouco atuantes ou não deliberativos. Falta de envolvimento da sociedade na elaboração e monitoramento dos planos.

(Continua)

(Continuação)

Eixo	Agenda governamental	Desafios enfrentados
1. Institucionalização, marcos legais e SNC	Estruturar a cooperação federativa e a pactuação entre entes.	Falta de coordenação efetiva entre União, estados e municípios. Instâncias intergovernamentais inoperantes ou descontinuadas.
	Reduzir desigualdades regionais na implantação do SNC.	Ausência de arquitetura institucional dos entes e estratégias de territorialização da política cultural no âmbito do SNC. Falta de integração de municípios vizinhos ao planejamento e execução de ações públicas de cultura de interesse comum. Sul e Sudeste concentram maior execução orçamentária.
	Apoiar municípios pequenos na institucionalização da cultura.	Municípios de pequeno porte com maior fragilidade institucional e orçamentária. Dificuldade de escala e de estrutura para implementar políticas.
2. Democratização do acesso à cultura e participação social	Valorizar a participação e escuta social nas políticas culturais, reconhecendo seu papel no exercício da cidadania e no acesso democrático à cultura.	Baixo índice de participação política e social, exigindo fortalecimento dos canais de participação como conselhos e conferências.
	Descentralizar a política cultural, com fortalecimento dos conselhos de políticas culturais como instâncias de controle social.	Desigualdades sociais e regionais no acesso à cultura, e necessidade de revisão das instruções normativas a partir de critérios de descentralização e inclusão de diferentes grupos, segmentos e linguagens artístico-culturais.
	Promover a acessibilidade, com atenção especial às pessoas com deficiência nos espaços culturais.	Presença desigual de equipamentos culturais, como teatros, museus, cinemas e bibliotecas comunitárias, com forte concentração nas regiões Sudeste e Sul.
	Incorporar pautas identitárias e sociais, como gênero, raça e inclusão, nas políticas culturais.	Falta de estratégias locais para reduzir desigualdades e garantir acesso equitativo à cultura, além da ausência de espaços comunitários que promovam o desenvolvimento de habilidades de diferentes linguagens artísticas.
	Apoiar a cultura digital e novas formas de produção e consumo cultural, com incentivo a formatos <i>online</i> e uso de internet como meio de difusão.	Cobertura insuficiente de internet em parte dos municípios e baixa presença de meios de comunicação locais, como TV e rádio comunitária, comprometem o acesso e a difusão cultural.
	Valorizar a cultura local e as manifestações tradicionais, com financiamento de festas, celebrações e eventos culturais.	Política cultural municipal centrada em eventos, com baixa diversificação das linguagens e formatos financiados (por exemplo: teatro, literatura, audiovisual).
	Reconhecer os pontos de cultura como estratégia relevante para a promoção cultural local.	Instabilidade institucional e orçamentária dos pontos de cultura, com queda de cobertura em relação a anos anteriores.
	Estimular arranjos intermunicipais para compartilhamento de equipamentos e serviços culturais.	Falta de políticas estruturadas de consórcio cultural, dificultando a gestão colaborativa e o acesso em pequenas localidades.
3. Identidade, patrimônio e memória	Investir na qualificação dos equipamentos culturais, com foco em infraestrutura, acervo e programação.	Limitação da atuação dos equipamentos culturais pela falta de recursos, de pessoal qualificado e de estratégias de mediação cultural.
	Reconhecimento constitucional do patrimônio cultural como bem material e imaterial vinculado à identidade e à memória social.	Desigualdade regional no acesso a políticas patrimoniais; e menor presença de conselhos e legislação no Norte e Nordeste.
	Promover a diversidade cultural, com valorização de saberes tradicionais e expressões populares.	Predominância da proteção ao patrimônio material em detrimento do imaterial.
	Implementar instrumentos como registro, tombamento, inventário e salvaguarda para preservação dos bens culturais.	Fragilidade de conselhos estaduais e municipais, com pouca participação social e controle local.

(Continua)

(Continuação)

Eixo	Agenda governamental	Desafios enfrentados
3. Identidade, patrimônio e memória	Incentivar a criação de marcos legais em nível local para a proteção do patrimônio cultural.	Limitações institucionais nos pequenos municípios para elaboração e execução de políticas.
	Estimular a participação social na definição do que e como preservar, respeitando a pluralidade de visões e experiências históricas.	Falta de reconhecimento de práticas culturais de grupos historicamente marginalizados.
	Fortalecer a política de museus e valorizar os acervos representativos da diversidade cultural brasileira.	Espaços museológicos em situação precária, necessitando de modernização e preservação.
	Estimular a visitação e o acesso a museus por meio de políticas educativas e de gratuidade.	Baixa frequência e ausência de estratégias de atração de públicos diversos.
	Desenvolver mecanismos permanentes de financiamento.	Ausência de um fundo estruturado para o patrimônio cultural.
4. Diversidade cultural e transversalidade de gênero, raça e acessibilidade na política cultural	Criar mecanismos de reconhecimento e promover a diversidade cultural e as identidades territoriais.	Indicadores e dados estatísticos simplificados não capturam a complexidade das expressões culturais e identitárias.
	Promover a acessibilidade cultural como direito, indo além do acesso físico e considerando uma abordagem anticapacitista.	Programa de caráter intersetorial com ações orçamentárias insuficientes para enfrentar a complexidade dos problemas identificados.
	Combater as discriminações como racismo, LGBTQIA+-fobia e capacitismo na formulação e execução das políticas culturais.	Persistência de preconceitos e desigualdades estruturais relacionadas à raça, etnia, gênero, orientação sexual e identidade de gênero.
	Valorizar a interculturalidade e a interseccionalidade nas políticas públicas culturais.	Ausência de evidências sistemáticas que orientem a formulação, monitoramento e avaliação de políticas, programas e ações culturais.
	Integrar a transversalidade de gênero e raça em todos os níveis da política cultural.	Invisibilidade da cultura afro-brasileira e das questões de gênero, com ausência de ações estruturantes para sua valorização no sistema educacional e na formação da opinião pública.
5. Economia criativa, trabalho, renda e sustentabilidade	Implementar políticas integradas para o fortalecimento da economia criativa, promovendo geração de trabalho e renda digna no setor cultural.	Falta de orçamento estruturado e de capacidades consolidadas para a coordenação intersetorial eficaz na área da economia criativa.
	Ampliar e diversificar os mecanismos de financiamento (fomento direto, incentivos, fundos e crédito).	Falta de editais, incentivos financeiros e políticas integradas que fomentem empreendimentos, incubadoras, pesquisas e eventos para o desenvolvimento socioeconômico do setor criativo.
	Fortalecer a Política Nacional Aldir Blanc (PNAB) como política permanente de fomento cultural descentralizado.	Confusão legislativa e o enfraquecimento da PNAB, além da necessidade de aprimoramento das capacidades institucionais em estados e municípios para a execução continuada da política.
	Fomentar os arranjos produtivos locais e redes colaborativas no campo da cultura.	Informalidade estrutural e o trabalho precário no setor cultural.
	Promover a regulamentação das profissões culturais e o reconhecimento das ocupações técnicas e artísticas.	Baixa valorização do profissional das artes e da cultura. Ausência de políticas voltadas para a proteção social do trabalhador da cultura.
	Desenvolver políticas públicas de proteção social voltadas para trabalhadores da cultura.	Integração de trabalhadores da cultura nos sistemas de seguridade social, considerando suas especificidades, incluindo o aprimoramento dos registros profissionais e a melhoria das condições laborais.

(Continua)

(Continuação)

Eixo	Agenda governamental	Desafios enfrentados
5. Economia criativa, trabalho, renda e sustentabilidade	Valorizar a dimensão econômica das culturas tradicionais, populares e periféricas.	Evitar a mercantilização das expressões culturais e respeitar os modos de vida dos grupos culturais.
	Integrar dados econômicos e de trabalho da cultura ao sistema nacional de informações culturais.	Ampliação e qualificação da produção de dados sobre trabalho, renda e economia da cultura.
6. Direito às artes e linguagens digitais	Fortalecer políticas públicas que garantam o direito às artes e às linguagens digitais; promover formação estética e cidadã nas escolas; e estimular a articulação entre educação básica, técnica e superior.	Baixa valorização da arte na educação básica. Percepção limitada sobre a importância da arte na formação integral. Inexistência de ações efetivas voltadas para a formação de público e o aumento do consumo cultural.
	Apoiar a formação de professores em artes; estimular o ensino das artes nas escolas; e promover ações integradas com coletivos, espaços culturais e artistas.	Falta de formação específica e continuada para docentes. Carência de materiais e infraestrutura. Dificuldade na avaliação de competências artísticas.
	Formular políticas com base em dados regionais; reduzir disparidades na oferta de ensino de artes; e garantir equidade territorial.	Concentração de professores e infraestrutura no Sudeste. Baixa proporção de professores com formação específica, especialmente no Nordeste. Distribuição desigual de escolas e matrículas.
	Desenvolver marcos regulatórios e mecanismos de proteção dos direitos autorais no ambiente digital, assegurando o registro das obras e a remuneração justa dos artistas nas plataformas de <i>streaming</i> e distribuição de conteúdo.	Obras sem registro e proteção por direitos autorais no ambiente digital. Baixa remuneração dos artistas pelas plataformas de <i>streaming</i> e de distribuição de conteúdo digital.
	Fomentar formação técnica em áreas artísticas e culturais; e integrar com políticas de trabalho e renda para o setor cultural.	Baixo reconhecimento do potencial profissionalizante das artes. Falta de políticas que associem educação artística à geração de postos de trabalho.
	Ampliar o acesso ao sinal digital de TV aberta como instrumento de promoção cultural; e utilizar a TV pública como difusora de conteúdos artísticos e educativos.	Desigualdades regionais no acesso à internet e aos dispositivos digitais, especialmente no Nordeste, entre grupos vulneráveis, áreas rurais e comunidades desfavorecidas. Risco de concentração de conteúdos comerciais e baixa diversidade cultural.
	Promover inclusão digital; incentivar fruição cultural <i>online</i> e produção colaborativa; e desenvolver políticas públicas de cultura digital.	Exclusão digital em regiões menos conectadas. Dependência do acesso via celular. Ausência de políticas culturais robustas para o ambiente digital.
	Estimular a valorização dos profissionais de artes na educação; e integrar arte como área estratégica na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e nas redes de ensino.	Grande parte dos professores de artes sem formação específica. Contratos precários e sobreposição de disciplinas. Necessidade de reformulação nos vínculos institucionais.

Elaboração dos autores.

Eixo 1 – Institucionalização, marcos legais e SNC

Urge a efetivação dos pilares do SNC (conselho, plano e fundo, o “CPF da cultura”), devido à sua baixa presença ou ineficiência municipal. Os desafios incluem: redução de secretarias exclusivas, fragilidade técnica/gestora, ausência de conferências/comissões/sistemas e descontinuidade de programas de formação. Muitos municípios não executam orçamentos, e fundos locais carecem de fontes estáveis e regulamentação. A participação social e a atuação dos conselhos são limitadas, e a cooperação federativa é ineficaz. Persistem desigualdades regionais, concentrando recursos no Sul e Sudeste, demandando apoio a municípios pequenos.

Eixo 2 – Democratização do acesso à cultura e participação social

Ressalta a importância da escuta e participação social, cujos índices ainda são baixos, demandando o fortalecimento de conselhos e conferências. O acesso é desigual, com concentração de equipamentos (teatros, museus, bibliotecas, centros culturais) no Sudeste e distribuição irregular no geral. Faltam estratégias locais para pautas identitárias, e a conectividade limitada compromete o acesso à cultura digital. Políticas locais priorizam eventos, resultando em baixa diversidade artística financiada. Há instabilidade institucional/orçamentária nos pontos de cultura, baixa utilização de consórcios intermunicipais para compartilhamento de recursos e falta de qualificação dos equipamentos por escassez de recursos, pessoal e mediação.

Eixo 3 – Identidade, patrimônio e memória

Destaca o reconhecimento constitucional do patrimônio cultural, material e imaterial, ligado à memória social. No entanto, o acesso às políticas patrimoniais é desigual, com menos conselhos no Norte e Nordeste. A proteção prioriza o patrimônio material. Instrumentos como tombamento, registro e inventário são subutilizados, e os conselhos têm baixa participação. Pequenos municípios enfrentam limitações institucionais, e práticas de grupos marginalizados são pouco reconhecidas. As políticas museológicas são frágeis, com carência de fundos estruturados e necessidade de modernização dos espaços. Estratégias limitadas de atração de público afetam a sustentabilidade dos museus.

Eixo 4 – Diversidade cultural e transversalidade de gênero, raça e acessibilidade na política cultural

Enfrenta desafios como a ausência de dados estatísticos, que compromete o reconhecimento das identidades territoriais. A acessibilidade cultural encontra dificuldades orçamentárias e operacionais, e discriminações estruturais (racismo, LGBTQIA+fobia, capacitismo) dificultam políticas inclusivas. Há carência de ações intersetoriais para incorporar interculturalidade e interseccionalidade e de evidências sistemáticas para monitoramento e avaliação. Persiste a invisibilidade da cultura afro-brasileira e das questões de gênero, com escassez de ações estruturantes na educação e comunicação pública.

Eixo 5 – Economia criativa, trabalho, renda e sustentabilidade

Revela que as políticas carecem de orçamento estruturado, coordenação intersetorial e capacidade institucional, sendo os editais e incentivos insuficientes. A PNAB, embora avance, enfrenta desafios de consolidação e execução local. Os trabalhadores da cultura sofrem com informalidade e falta de proteção social, em função da ausência de regulamentação das profissões e de reconhecimento das ocupações, o que desvaloriza os profissionais. A integração aos sistemas de seguridade é incipiente, e os dados sobre trabalho e renda são escassos e mal articulados. Há necessidade de valorizar expressões populares e periféricas, evitando sua mercantilização.

Eixo 6 – Direito às artes e linguagens digitais

Destaca como maior desafio a valorização da arte na educação básica, em virtude da carência de formação docente, materiais e infraestrutura. Há concentração de professores qualificados no Sudeste. É urgente a criação de marcos regulatórios para direitos autorais no ambiente digital, visando à remuneração justa. A formação técnica artística não é reconhecida como via profissionalizante e carece de integração com políticas de trabalho e renda. A inclusão digital é desigual, afetando principalmente

áreas rurais e populações vulneráveis. É fundamental valorizar os profissionais de artes na educação, com formação específica, vínculos de trabalho e reconhecimento curricular.

Os eixos mostram a complexidade da política cultural brasileira e seus entraves. As CNCs, convocadas pelo MinC, seguem modelo *top-down*, com documentos de referência elaborados pelo próprio ministério. Segundo Zimbrão (2013), ainda que os espaços participativos sejam garantidos formalmente, o processo é pautado pelo Estado, limitando a autonomia da sociedade civil. Assim, embora a institucionalização da participação seja relevante, ela se dá sob forte indução da burocracia estatal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A IV CNC representou um marco na retomada das políticas culturais e dos espaços participativos no Brasil, após um hiato de mais de uma década e em um contexto de fragilidade institucional. A análise documental revelou que, apesar dos avanços metodológicos e da ampliação temática, a conferência manteve desafios históricos que atravessaram suas edições anteriores, como a centralização do processo pelo MinC, a baixa efetividade dos mecanismos de acompanhamento e a desigualdade estrutural no acesso às políticas culturais.

Os seis eixos temáticos debatidos na conferência evidenciam a complexidade da agenda cultural brasileira. As propostas formuladas reforçaram a necessidade de fortalecer o SNC, com seus pilares – conselho, plano e fundo – articulados e institucionalizados em todo o território nacional. Também ficou evidente a importância da descentralização e da valorização da diversidade cultural, incorporando pautas de raça, gênero, acessibilidade e território. A cultura digital, as linguagens artísticas e a economia criativa também ganharam centralidade, refletindo transformações recentes no setor e indicando novos caminhos para sua valorização.

Entretanto, persistem limites importantes. A estrutura participativa permanece fortemente pautada pelo poder público, com margens restritas de autonomia da sociedade civil, o que contribui para que muitas propostas acabem legitimando agendas previamente delineadas. O desequilíbrio entre a energia mobilizadora das conferências e sua capacidade de incidência efetiva sobre o ciclo das políticas públicas ainda é um desafio central. A continuidade dessa agenda dependerá, sobretudo, do comprometimento governamental com a execução das deliberações e da consolidação de estruturas estáveis e articuladas de participação, financiamento e gestão cultural.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, n. 109, mar. 2012.
- AVRITZER, L.; SOUZA, C. (org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013.
- AZEVEDO, D. A. **Democracia participativa como um sofisma**. Rio de Janeiro: Ape'ku, 2021.

BRASIL. Ministério da Cultura. 4ª Conferência Nacional de Cultura será realizada de 4 a 8 de março: confira a programação. **Gov.br**, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/4a-conferencia-nacional-de-cultura-sera-realizada-de-4-a-8-de-marco-confira-a-programacao>. Acesso em: 27 jun. 2025.

FARIA, C. F.; LINS, I. L. Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. (org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013. p. 73-94.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **4ª Conferência Nacional de Cultura: subsídios para discussão**. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/RI-4CNC>.

MUNIAGURRIA, L. A. de. Conferências de cultura: sobre metodologias organizacionais, eleições e produção de representatividade. **Revista de Antropologia da UFSCar**, v. 10, n. 1, p. 150-174, 2018.

PEIXE, J. R. Sistema Nacional de Cultura: um novo modelo de gestão. *In*: RUBIM, A. (org.). **Política cultural e gestão democrática no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016. p. 221-246.

PIRES, R. R. C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. *In*: PIRES, R. R. C. **Diálogos para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

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

POGREBINSCHI, T.; VENTURA, T. Mais participação, maior responsividade? As conferências nacionais de políticas públicas e a qualidade da democracia no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 1, p. 7-43, 2017.

SOUZA, C. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. (org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013. p. 53-72.

ZIMBRÃO, A. Conferências nacionais de cultura e seus desdobramentos em políticas públicas. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 4., 2013, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013.

A XII CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: A BUSCA POR EQUILÍBRIO ENTRE O PRESENCIAL E O DIGITAL NA RECONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO¹

Marcella Meirelles²

Daniel A. de Azevedo³

1 INTRODUÇÃO

A XII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CNDCA) foi convocada em 2022 e realizada em 2024. A conferência foi coordenada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e teve como tema a Situação dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes em Tempos de Pandemia pela Covid-19: Violações e Vulnerabilidades, Ações Necessárias para Reparação e Garantia de Políticas de Proteção Integral, com Respeito à Diversidade.⁴

Este artigo tem por objetivo sistematizar as informações sobre a realização da XII CNDCA, com ênfase nas inovações institucionais ocorridas na sua organização. O relato é realizado a partir da análise dos documentos que normatizam o processo conferencial disponibilizados na página da conferência e dos vídeos da etapa nacional disponíveis na página do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

Este trabalho está dividido em mais cinco seções, além desta introdução. Na sequência, realiza-se uma breve incursão no contexto do campo participativo nas políticas de direitos das crianças e adolescentes nos últimos anos e seu impacto nos processos conferenciais recentes. Na terceira seção, são debatidas as fases e a forma de organização dessa edição. Na quarta seção, abordam-se os encaminhamentos da conferência. Em seguida, apresentam-se suas inovações institucionais. Por fim, são tecidas as considerações finais.

2 CONTEXTO: DIFICULDADES RECENTES NA PARTICIPAÇÃO NO CAMPO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Na linha do que ocorre em outras conferências nacionais, a CNDCA tem uma vinculação estreita com a atuação do Conanda, o qual, conforme disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente, afigura-se como o principal órgão do Sistema de Garantia de Direitos e tem como atribuição central a definição das diretrizes da Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes. O conselho, criado em 1991 pela Lei nº 8.242, está vinculado historicamente ao Ministério de Direitos Humanos e tem papel central na organização do processo conferencial.

De 1995 a 2011, as conferências ocorreram em edições bienais. Posteriormente, contudo, foi definido que o intervalo de realização das conferências deveria ser trienal (Fonseca, 2022). No entanto, na última década, em meio a um contexto de baixo apoio a mecanismos participativos,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi39art9>.

2. Assistente de pesquisa plena do Programa de Incentivo à Pesquisa Aplicada (Pipa) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e advogada. E-mail: marcella.meirelles@ipea.gov.br.

3. Professor adjunto do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Brasília. E-mail: daniel.azevedo@ipea.gov.br.

4. Art. 1º da Resolução Conanda nº 227, de 19 de maio de 2022 (Brasil, 2022).

tal periodicidade não foi observada (Fonseca, 2022; Avelino, Alencar e Costa, 2017; Avelino, Fonseca e Pompeu, 2020; Silva e Fonseca, 2020). A décima edição, por exemplo, ocorreu em 2016, quatro anos após a nona conferência, com sua etapa nacional tendo sido realizada já no contexto do processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff (Fonseca, 2022). Já a 11ª edição, apesar de ter sido convocada em 2017 com previsão para que ocorresse em 2019, apenas foi realizada no fim de 2020. E mais, tendo em vista a pandemia da covid-19, a edição foi realizada de forma predominantemente *online* em um modelo de funcionamento bastante distinto do adotado nas edições anteriores (Fonseca, 2022).

QUADRO 1
Ano de realização das CNDCA's

Edição	Ano	Organizador	Ato de convocação	Tema
I	1995	Secretaria de Direitos Humanos	-	-
II	1997	Secretaria de Direitos Humanos	Resolução Conanda nº 49, de 28 de novembro de 1996	Crianças e Adolescentes: Prioridade Absoluta
III	1999	Secretaria de Direitos Humanos	Resolução Conanda nº 59, de 19 de julho de 1999	Uma Década de História Rumo ao 3º Milênio
IV	2001	Secretaria de Direitos Humanos	Resolução nº 67, de 23 de abril de 2001	Crianças, Adolescentes e Violência
V	2003	Secretaria de Direitos Humanos	Resolução nº 86, de 12 de março de 2003	Pacto pela Paz: Uma Construção Possível
VI	2005	Secretaria de Direitos Humanos	Resolução nº 103, de 27 de abril de 2005	Controle Social, Participação e Garantia de Direitos: por uma Política para a Criança e o Adolescente
VII	2007	Secretaria de Direitos Humanos	Resolução nº 120, de 14 de dezembro de 2006	Concretizar Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: Investimento Obrigatório
VIII	2009	Secretaria de Direitos Humanos	Resolução nº 134, de março de 2009	Construindo Diretrizes da Política e do Plano Decenal
IX	2012	Secretaria de Direitos Humanos	Resolução nº 145, de 16 de março de 2011	Mobilizando, Implementando e Monitorando a Política e o Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios
X	2016	Secretaria de Direitos Humanos	Decreto de 18 de novembro de 2015	Política e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: Fortalecendo os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente
XI	2020	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	Decreto nº 10.505, de 3 de outubro de 2020	Proteção Integral, Diversidade e Enfrentamento das Violências

Fonte: Fonseca (2022).

Para além da pandemia e de um contexto mais amplo de limitação da participação social, a última conferência também ocorreu em meio a uma disputa acerca do funcionamento do próprio Conanda. Em 2019, o então presidente Jair Bolsonaro editou o Decreto nº 10.003/2019, que alterou drasticamente a estrutura do órgão.

A nova norma: i) reduziu de 28 para 18 o número total de representantes, mantida a paridade entre governo e sociedade civil; ii) alterou o método de escolha das entidades representantes da sociedade civil – antes realizado por eleição em assembleia específica, disciplinada pelo Regimento Interno do Conanda – para passar a ser feito por processo seletivo a ser elaborado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; iii) estabeleceu mandato de dois anos e vedou a recondução dos representantes das entidades não governamentais; iv) determinou a existência de voto de

qualidade do presidente do conselho em caso de empate nas votações; v) modificou a frequência das reuniões, realizadas mensalmente na redação original, para que passassem a ser trimestrais; vi) excluiu a possibilidade de disponibilização de recursos para custear o deslocamento de conselheiros que não residem no Distrito Federal, os quais passaram a participar por meio de videoconferência; e vii) dispensou todos os conselheiros em posse do cargo na data de entrada em vigor do decreto.

As mudanças foram questionadas pela Procuradoria-Geral da República, que ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 622, com pedido de medida cautelar. Ainda em 2019, o relator da ação, Luís Roberto Barroso, concedeu parcialmente a medida liminar pleiteada para reestabelecer: i) o mandato dos antigos conselheiros até o seu termo final; ii) a eleição dos representantes das entidades da sociedade civil em assembleia específica, disciplinada pelo Regimento Interno do Conanda; iii) a realização de reuniões mensais pelo órgão; iv) o custeio do deslocamento dos conselheiros que não residem no Distrito Federal; e v) a eleição do presidente do Conanda por seus pares, na forma prevista em seu Regimento Interno (Brasil, 2021). No entanto, o caso apenas foi julgado de forma definitiva para confirmar a liminar concedida pelo relator em março de 2021.

Trata-se, portanto, de contexto de grande incerteza no campo das políticas públicas para crianças e adolescentes, visto que o seu principal órgão passou por mudanças significativas, tendo, inclusive, ficado inviabilizado de funcionar durante determinado período dada a abrupta interrupção dos mandatos dos conselheiros da sociedade civil (Brasil, 2021). Com as mudanças na chefia do Poder Executivo federal, contudo, a pauta da participação social voltou a ser tratada como uma prioridade. Assim, a realização da XII CNDCA se dá em um cenário de retomada da periodicidade de processos conferenciais e de nova valorização de mecanismos participativos.

3 ORGANIZAÇÃO E ETAPAS

Em 19 de maio de 2022, foi editada a Resolução Conanda nº 227/2022, que convocou a XII CNDCA para ser realizada, inicialmente, em novembro de 2023. A convocação ocorreu meses após a instituição, em 20 de outubro de 2021, de Comissão Organizadora, composta por conselheiros do Conanda, nos termos da Resolução Conanda nº 223/2021.⁵ No entanto, dadas as dificuldades logísticas com a hospedagem das delegações na data inicialmente prevista (28 de setembro de 2023), foi aprovado na 318ª Assembleia Ordinária do Conanda o adiamento da etapa nacional para o período de 2 a 4 de abril de 2024 (Brasil, 2023).

A conferência teve como objetivo geral promover ampla mobilização social nas esferas municipal, estadual/distrital e nacional para refletir e avaliar os reflexos da pandemia da covid-19 na vida das crianças, adolescentes e de suas famílias e para a construção de propostas de ações e políticas públicas que garantam os seus direitos no contexto pandêmico e pós-pandemia (Brasil, 2024a).

No que se refere às etapas preparatórias, foram realizadas 3.400 conferências municipais. Promoveram-se também conferências estaduais em todos os estados e no Distrito Federal, as quais reuniram quase 10 mil participantes e geraram o envio de mais de 590 propostas aprovadas (Brasil, 2024a). No quadro 2, é possível conhecer os diferentes momentos do processo conferencial.

5. Em abril de 2023, a referida resolução foi alterada pela Resolução nº 234/2023 para prever nova composição da Comissão Organizadora.

QUADRO 2
Datas das etapas da XII CNDCA

Etapas	Datas
Conferências municipais e/ou regionais ou territoriais	De maio de 2022 a abril de 2023
Conferências estaduais e do Distrito Federal	De maio de 2023 a dezembro de 2023
Conferências livres	Realizadas antes da conferência estadual
Conferência nacional	De 2 a 4 de abril de 2024

Fonte: Brasil (2024a).

Foram estipulados cinco eixos temáticos, conforme detalhado no quadro 3. Na etapa nacional, cada eixo contou com uma plenária para discutir as propostas sistematizadas das etapas estaduais e do Distrito Federal, conforme art. 31 do Regimento Interno. Cada plenária foi coordenada por um comitê diretivo, composto por dois representantes do Comitê de Participação de Adolescentes (CPA/Conanda), respeitando a paridade de gênero, e dois conselheiros do Conanda, observando a representação de integrantes da sociedade civil e do poder público, nos termos do art. 33 do Regimento Interno.

QUADRO 3
Tema e eixos da XII CNDCA

Tema: Situação dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes em Tempos de Pandemia pela Covid-19: Violações e Vulnerabilidades, Ações Necessárias para Reparação e Garantia de Políticas de Proteção Integral, com Respeito à Diversidade	
Eixo 1	Promoção e garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes no contexto pandêmico e pós-pandemia
Eixo 2	Enfrentamento das violações e vulnerabilidades resultantes da pandemia de covid-19
Eixo 3	Ampliação e consolidação da participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão e deliberação de políticas públicas de promoção, proteção e defesa dos seus direitos, durante e após a pandemia
Eixo 4	Participação da sociedade na deliberação, execução, gestão e controle social de políticas públicas de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes considerando o cenário pandêmico
Eixo 5	Garantia de recursos para as políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes durante e após a pandemia de covid-19

Fonte: Brasil (2024b).

As plenárias dos eixos foram realizadas em duas etapas. Em um primeiro momento, houve a apreciação, a discussão e a votação das propostas das etapas anteriores sistematizadas. Durante esse momento, foi possível a apresentação de emendas para supressão total ou parcial ou de modificação do texto sem alterar o mérito da proposta. Nessa fase, as propostas que obtiveram 75% dos votos dos delegados presentes foram consideradas aprovadas diretamente para o relatório final. Já as que obtiveram entre 50% e 75% seguiram para apreciação e discussão na plenária final. Por sua vez, aquelas que obtiveram menos de 50% dos votos foram rejeitadas. Na sequência, houve a priorização das propostas pelos delegados dos eixos, processo por meio do qual foram escolhidas até cinco propostas prioritárias entre aquelas aprovadas.

A etapa nacional teve aproximadamente 1.200 participantes, dos quais 896 foram delegados (353 governamentais e 543 da sociedade civil). Houve participação de delegações de todos os estados e do Distrito Federal, com uma média de 29 pessoas por delegação. O relatório final da conferência expôs o perfil dos participantes a partir dos dados constantes em seu credenciamento. Nesse perfil, é possível notar que a maior parte dos delegados eram adolescentes entre 12 e 18 anos incompletos (232 delegados). As mulheres representaram 46,3% dos delegados, enquanto homens eram apenas 35,7% dos presentes. Quanto à orientação sexual, 74,1% declararam ser heterossexuais. Além disso,

42,2% dos participantes eram pardos, 14,1% pretos e somente 2% (dezoito participantes) eram indígenas. Apenas 3,5% alegaram ser pessoa com deficiência. Do ponto de vista da formação, 46,7% dos participantes possuíam ensino superior completo. Quanto à distribuição territorial, 90,1% dos participantes informaram morar em áreas urbanas. Há, assim, um perfil diverso majoritariamente feminino ou de outra identidade de gênero, negro e proveniente de cidades.

4 RESULTADOS DA CONFERÊNCIA

Os resultados da conferência podem ser divididos em dois produtos principais. O primeiro são as propostas aprovadas e priorizadas. No total, foram aprovadas 116,⁶ contudo, como cada eixo priorizou cinco delas, 25 constam como prioritárias. Em breve síntese, as propostas priorizadas do eixo 1 (Promoção e garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes no contexto pandêmico e pós-pandemia) visaram fortalecer o atendimento às crianças e aos adolescentes, especialmente no contexto educacional e de saúde, após a pandemia. Entre as ações, destaca-se a criação de equipes multiprofissionais na educação básica, com contratação via concurso público e capacitação continuada, conforme a Lei nº 13.935/2019, promovendo a articulação escolar com a rede de proteção. No âmbito da saúde, foi proposto o atendimento integral no Sistema Único de Saúde (SUS), com foco em unidades pediátricas, ampliação de medicamentos gratuitos e estrutura adequada para regiões periféricas e áreas rurais. Também foram previstas ações de promoção da segurança nas escolas e suporte à saúde mental dos professores, conforme a Lei nº 14.681/2023.

Aquelas que foram priorizadas no eixo 2 (Enfrentamento das violações e vulnerabilidades resultantes da pandemia de covid-19) focaram a proteção integral de crianças e adolescentes contra vulnerabilidades acentuadas pela pandemia. As propostas incluíram a efetivação de políticas públicas de saúde mental, ampliando a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) com profissionais especializados. Além disso, buscou-se o desenvolvimento socioeconômico de adolescentes em medidas socioeducativas, fortalecendo redes de apoio e inclusão em programas de aprendizagem. Foi proposto, ainda, aprimorar o Sistema de Informação para Infância e Adolescência (Sipia), descentralizar delegacias especializadas e implementar um Plano Nacional de Enfrentamento da Situação de Rua para crianças e adolescentes, especialmente os órfãos da pandemia.

As propostas do eixo 3 (Ampliação e consolidação da participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão e deliberação de políticas públicas de promoção, proteção e defesa dos seus direitos, durante e após a pandemia) visaram garantir que crianças e adolescentes ocupem espaços de decisão e participação ativa nas políticas públicas. Entre as ações previstas, destaca-se a inclusão obrigatória de línguas maternas, língua brasileira de sinais (Libras) e Braille na matriz curricular, garantindo educação inclusiva e qualificada. Além disso, foi proposto ampliar a participação de crianças e adolescentes nos conselhos de direitos e demais instâncias deliberativas, promovendo conferências com participação mínima de 50% desse público. Outras iniciativas incluem fortalecer os grêmios estudantis e conselhos escolares, promovendo a gestão democrática nas instituições de ensino e garantindo a inclusão da diversidade nos espaços de representação.

O eixo 4 (Participação da sociedade na deliberação, execução, gestão e controle social de políticas públicas de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes considerando o cenário pandêmico) deu destaque ao fortalecimento da atuação da sociedade civil na formulação

6. No eixo 1, foram aprovadas 27 propostas. No eixo 2, 24 propostas. No eixo 3, 20 propostas. No eixo 4, 22 propostas e no eixo 5, 23 propostas.

e no controle social das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes. Entre as propostas, estão a manutenção dos Fóruns de Direitos da Criança e do Adolescente e a ampliação da participação das escolas nesses processos. Também foram sugeridas campanhas permanentes de divulgação sobre direitos e serviços de proteção, além de assegurar a participação de grupos sociais diversos em conferências temáticas. Por fim, defendeu-se a melhoria das condições de trabalho dos conselheiros tutelares, fortalecendo o Conselho Tutelar com capacitação, recursos e estrutura adequada.

O eixo 5 (Garantia de recursos para as políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes durante e após a pandemia de covid-19) selecionou como prioritárias medidas para assegurar financiamento estável e contínuo para políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes. As ações incluem a revogação da Emenda Constitucional nº 95/2016, a destinação de percentuais mínimos dos *royalties* de petróleo e emendas parlamentares para essas políticas, e a criação de um fundo nacional com cofinanciamento fundo a fundo. Propôs-se, ainda, garantir recursos para contratação de equipes multiprofissionais e formação continuada, bem como assegurar repasses do imposto de renda para os fundos municipais da criança e do adolescente.

Além das propostas priorizadas, o segundo produto da XII CNDCA é a aprovação de moções pela plenária final. No total, foram aprovadas doze moções entre as treze lidas na plenária principal, as quais evidenciaram o apoio ou repúdio a temas diversos e amplos, como repúdio ao *homeschooling*; às ações e atitudes capacitistas contra crianças e adolescentes com autismo; à violência sexual contra crianças e adolescentes no Arquipélago do Marajó, no Pará, entre outros. Ou ainda, apoio à criação do piso salarial nacional de conselheiros tutelares; apoio à proposta do eixo 1, referente à contratação de uma equipe multiprofissional para atuar nas escolas; ou apoio ao Movimento Candelária Nunca Mais.

Entre as moções aprovadas, chama a atenção a moção 13, intitulada Apelo por Respeito, que revelou falhas na metodologia e na mediação da escuta de adolescentes na conferência. O documento detalhou que houve silenciamento de adolescentes durante as plenárias dos eixos, que a linguagem utilizada pelos especialistas não era popular. Apontou-se ainda que a metodologia não foi inclusiva, exigindo que ficassem sentados por horas apenas ouvindo o que os adultos diziam. A moção está associada às propostas aprovadas no eixo 3, que propuseram a obrigatoriedade da oitiva de crianças e adolescentes na elaboração de novas políticas públicas e que sua opinião seja devidamente considerada pelo sistema de justiça, bem como a necessidade de garantir a paridade, com no mínimo 50% de crianças e adolescentes, em futuras conferências, utilizando metodologias inclusivas e acessíveis.

5 INOVAÇÕES: RETORNO DA MODALIDADE PRESENCIAL

Como mencionado, a XI CNDCA optou por um modelo predominantemente *online* dado o contexto da pandemia de covid-19, o que gerou críticas quanto à perda da qualidade do debate pela utilização de plataformas virtuais. Conforme exposto por Fonseca (2022), por mais que a última edição tenha contado com momentos síncronos, o debate e a votação de propostas se deram de maneira assíncrona na apresentação de emendas, votação e definição de prioridades. O modelo acabou gerando impactos negativos na mobilização social, além de ter causado uma limitação do debate deliberativo e diminuído o impacto educativo do processo participativo. A situação ainda foi agravada em razão de problemas com a plataforma utilizada para a participação.

A utilização de meios digitais, contudo, também teve pontos positivos, como a possibilidade de um acompanhamento das atividades abertas por todos os interessados, e não apenas pelos delegados

e demais presentes. A concentração do debate no espaço *online* tornou o processo de construção de propostas mais transparente para todos os envolvidos, mais ágil e de mais fácil sistematização pelos organizadores da conferência.

A XII CNDCA, por sua vez, buscou resgatar a tradição de conferências presenciais, sem, contudo, perder os aspectos positivos da experiência virtual de 2020. As plenárias e as deliberações, assim, ocorreram de forma presencial. No entanto, houve a transmissão ao vivo de momentos do evento, como a sua abertura e o encerramento, de forma a permitir que todos os interessados pudessem acompanhar, e não apenas os delegados e demais participantes. Utilizou-se também o ambiente virtual para sistematizar as propostas aprovadas e disponibilizá-las aos delegados antes do início do evento, de forma a contribuir com a sua transparência e agilidade. O ambiente virtual também foi utilizado para a proposição de moções e a sua votação, igualmente favorecendo a eficiência quanto a esse ponto. Houve, assim, uma tentativa de manter os aspectos avaliados como positivos da metodologia adotada na XI CNDCA, combinando-os com as vantagens permitidas pelo debate presencial.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A XII CNDCA representou um importante marco na retomada da participação social e no fortalecimento das políticas públicas voltadas para promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, especialmente após um período de instabilidade institucional e desafios impostos pela pandemia da covid-19. O processo conferencial possibilitou a mobilização de milhares de pessoas em todo o território nacional, culminando em uma etapa nacional participativa e diversa, que priorizou propostas essenciais para a garantia de direitos no contexto pandêmico e pós-pandemia.

Os debates desenvolvidos ao longo da conferência revelam a complexidade das demandas enfrentadas pelas crianças e adolescentes brasileiros e destacam a necessidade de ações articuladas e intersetoriais para assegurar a efetivação de direitos em um cenário marcado por profundas desigualdades sociais. Ao priorizar temas como educação inclusiva, proteção integral, participação cidadã e financiamento adequado das políticas públicas, a XII CNDCA reafirmou o compromisso com a construção de um ambiente seguro, protetivo e promotor de cidadania para as novas gerações.

Os resultados obtidos reforçam a importância de manter a periodicidade dos processos conferenciais e garantir um espaço democrático para que crianças, adolescentes, representantes da sociedade civil e poder público dialoguem e construam conjuntamente as diretrizes das políticas públicas que lhes dizem respeito.

A XII CNDCA também se destacou por representar uma inflexão positiva em relação ao contexto de fragilidade institucional e descontinuidade dos processos participativos vivenciado nos últimos anos. Diferentemente da 11ª edição, realizada em formato predominantemente virtual e marcada por limitações metodológicas e disputas sobre o funcionamento do Conanda, a XII CNDCA resgatou o modelo presencial, promovendo um ambiente mais propício ao diálogo, à deliberação qualificada e à mobilização social. Essa retomada não apenas fortaleceu a legitimidade do processo conferencial, mas também contribuiu para a revalorização do próprio Conanda, que reafirmou, por meio da conferência, seu papel na coordenação das políticas públicas voltadas à infância e à adolescência. A ampla participação de adolescentes, a diversidade dos delegados e a articulação intersetorial evidenciam o potencial da conferência como instrumento de reconstrução democrática e de fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos.

REFERÊNCIAS

- AVELINO, D. P. de; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).
- AVELINO, D. P. de; FONSECA, I. F. da; POMPEU, J. C. B. **Conselhos nacionais de direitos humanos**: uma análise da agenda política. Brasília: Ipea, 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622**. Relator ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão, 19 a 26 fev. 2021. Disponível em: <https://prioridadeabsoluta.org.br/wp-content/uploads/2021/06/acordao-adpf-622.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 227, de 19 de maio de 2022. Dispõe sobre a convocação da 12ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, n. 118, p. 90, 24 jun. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-227-de-19-de-maio-de-2022-410043921>.
- BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **12ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CNDCA) tem nova data e ocorrerá entre os dias 2 a 4 de abril de 2024**. Brasília: Conanda, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/12-conferencia-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-cndca-tem-nova-data-e-ocorrera-entre-os-dias-2-a-4-de-abril-de-20242>. Acesso em: 17 mar. 2025.
- BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Documento Final da 12ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília: Conanda, 2024a.
- BRASIL. **Regimento Interno da 12ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília: CNDCA, 2024b. Disponível em: https://1a4b811c-3c0f-4759-a80a-c0b5b08da39b.filesusr.com/ugd/57cd91_ccc06cd63e6942eca4420e9823558abf.pdf.
- FONSECA, Igor. Instituições participativas em tempos de conflito e de pandemia: o caso da XI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Boletim de Análise Político-Institucional**: conferências nacionais em tempos de pandemia, n. 32, jan./jun. 2022.
- SILVA, R. L. C. da; FONSECA, I. F. da. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: agenda política e atribuições executadas. In: AVELINO, D. P. de; FONSECA, I. F. da; POMPEU, J. C. B. **Conselhos nacionais de direitos humanos**: uma análise da agenda política. Brasília: Ipea, 2020.

V CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: A RETOMADA DO PROCESSO CONFERENCIAL APÓS QUASE UMA DÉCADA DE INTERRUPÇÃO¹

Maria Estela Capuano Villar²

Itaquê Santana Barbosa³

Gabriel Pompeo Pistelli Ferreira⁴

1 INTRODUÇÃO

Após um hiato de oito anos, a Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CNDPD) realizou sua quinta edição. Entre idas e vindas, em virtude da pandemia de covid-19, somada a inconsistências por parte dos entes governamentais, a edição que estava prevista para ocorrer em 2020 teve sua etapa nacional concretizada apenas em 2024. Com o tema Cenário Atual e Futuro na Implementação dos Direitos da Pessoa com Deficiência, observa-se a necessidade improrrogável, em função do acúmulo de quase uma década de demandas, de um amplo mapeamento do que têm sido a realidade da implementação, aperfeiçoamento, ampliação e fiscalização das políticas de acessibilidade no país.

Este artigo realiza um relato descritivo acerca do processo conferencial da V CNDPD. Esse relato é orientado pela análise conjuntural e estrutural da conferência, assim como dos seus desdobramentos, inovações, impactos e dinâmicas de interações entre governo e sociedade civil na elaboração de políticas públicas. Para isso, foram realizadas análises documentais e revisão bibliográfica, incluindo-se: i) a transcrição e análise de vídeos disponibilizados nos canais oficiais de comunicação da conferência; ii) a elaboração de quadros demonstrativos e comparativos, com o intuito de sistematizar e otimizar a interpretação e verificação dos dados compilados; e iii) a análise de conteúdo dos documentos finais das conferências.

A partir dos dados estudados, foi possível constatar um cenário de urgente atualização das políticas destinadas às pessoas com deficiência (PcDs) e aos profissionais da área, assim como a necessidade de remediação de situações que violam os direitos básicos desses grupos. Percebeu-se também uma mudança de dinâmica nas interações entre o poder público e a conferência a partir de 2023. Antes de adentrar no processo conferencial, no entanto, é relevante tecer breves considerações sobre a atuação da sociedade civil nas políticas públicas voltadas a PcDs.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi39art10>.

2. Assistente de pesquisa do Programa de Incentivo à Pesquisa Aplicada (Pipa) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail*: estela.capuano@gmail.com.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: itaque.barbosa@ipea.gov.br.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. *E-mail*: gabriel.ferreira@ipea.gov.br.

2 PROCESSOS HISTÓRICOS DA SOCIEDADE CIVIL NO CAMPO DAS PcDs

A formação da sociedade civil brasileira voltada às PcDs é marcada por processos históricos distintos, refletindo uma configuração heterogênea de organizações. De um lado, destacam-se as organizações para PcDs, de perfil assistencialista e caritativo, com origens no século XIX, como o Instituto Benjamin Constant, e, posteriormente, entidades como as redes Apae e Sociedade Pestalozzi. De outro, emergem, nos anos 1970, os movimentos sociais “de pessoas com deficiência”, que reivindicam autonomia, participação social e a superação do modelo tutelar.

Na década de 1980, eventos como o I Encontro Nacional da Pessoa com Deficiência e a criação da Coalizão Nacional Pró-Federação de Entidades de Pessoas Deficientes impulsionaram a articulação política do segmento. No entanto, dificuldades de coordenação levaram à fragmentação do movimento, com a criação de entidades representativas por tipo de deficiência.

A atuação estatal também se reconfigura. A criação da Coordenadoria para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), em 1986, marca o início da institucionalização das políticas públicas voltadas ao setor, incluindo a formação de conselhos consultivos com representação da sociedade civil. Inicialmente compostos por entidades assistencialistas, esses espaços passam a incorporar movimentos representativos das próprias PcDs, especialmente a partir de 1995, com a adoção de composição paritária.

Ao longo dos anos 1990 e 2000, a Corde passa por diferentes ministérios e, em 1999, dá lugar ao Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), com caráter deliberativo. As gestões seguintes ampliam a institucionalização do tema no âmbito dos direitos humanos, consolidando o reconhecimento das PcDs como sujeitos de direitos e fortalecendo os mecanismos de participação social. Nesse contexto, passaram a ser realizadas, a partir de 2006, as CNDPDs, com o objetivo de democratizar as políticas para PcDs. A partir da segunda edição, ocorrida em 2008, as conferências passaram a acontecer de quatro em quatro anos, o que, contudo, foi interrompido em 2020, diante da combinação das dificuldades da pandemia e do cenário de refluxo da participação social no âmbito federal (Avelino, Alencar e Costa, 2017; Avelino, Fonseca e Pompeu, 2020). Assim, a V CNDPD ocorreu com intervalo de oito anos em relação à quarta edição.

3 O PROCESSO CONFERENCIAL DA V CNDPD

3.1 Convocação e periodicidade

Inicialmente convocada pelo Decreto nº 10.255 de 27 de fevereiro de 2020, a V CNDPD estava prevista para acontecer em dezembro de 2020, mantendo a periodicidade quadrienal verificada nos interstícios entre a segunda, terceira e quarta edições da conferência. Até então, a única edição a não seguir esse intervalo havia sido a primeira, que ocorreu em 2006. Devido à pandemia de covid-19, o Decreto nº 10.529 de 26 de outubro de 2020 adiou a conferência e estipulou o período entre 1 e 3 de dezembro de 2021 como a nova data para a realização da etapa nacional. A conferência voltou a ser adiada pelo Decreto nº 10.879 de 1º de dezembro de 2021, que revogou o Decreto nº 10.529 e alterou o Decreto nº 10.255.

O novo decreto previu a convocação da V CNDPD, com data e local a serem definidos pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que atribuíram a coordenação do evento

a sua disposição orçamentária e financeira. A data, local e orçamento ficaram, portanto, indefinidos, de forma a impossibilitar sua realização até novas publicações.

Apenas em 10 de abril de 2023, após mudança da Presidência da República, foi publicada, pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, a Portaria nº 217 de 10 de abril de 2023, que dispõe sobre a convocação da V CNDPD. O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, instituído na gestão de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) deu vez, desde 2023, ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, retomado pela atual gestão de Luiz Inácio Lula da Silva.

A portaria estabeleceu como tema central Cenário Atual e Futuro na Implementação dos Direitos da Pessoa com Deficiência, com o subtema Construindo um Brasil mais Inclusivo. Além disso, ficou estabelecido que: i) o período de 1º de julho a 31 de outubro de 2023 para as conferências municipais; ii) de 1º de fevereiro a 30 de abril de 2024 para as conferências estaduais e distrital; e iii) o mês de julho de 2024 para a realização da etapa nacional em Brasília.

Da mesma maneira, a portaria estipulou que: i) as despesas com relação à conferência serão arcadas pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, com intermediação da Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência; ii) o Conade designará a comissão organizadora da conferência, a quem caberá a disponibilização de material teórico, com a finalidade de nortear a realização das conferências municipais, estaduais, distrital; e iii) o regimento interno deverá ser aprovado pelos delegados no início de seus trabalhos. Ou seja, a partir dessa portaria foram dadas as definições necessárias para a viabilização da conferência.

QUADRO 1

Arcabouço normativo da V CNDPD

Documento	Data	Conteúdo
Decreto nº 10.255	27 de fevereiro de 2020	Convocação da V CNDPD
Decreto nº 10.529	26 de outubro de 2020	Alteração do decreto anterior
Decreto nº 10.879	1º de dezembro de 2021	Revogação e redefinição de datas
Portaria nº 217	10 de abril de 2023	Convocação e definição de responsabilidades
Ofício Curricular nº 36/2023	14 de agosto de 2023	Sobre temário e cronograma

Elaboração dos autores.

3.2 As etapas

Previamente à fase nacional, ocorreram 27 etapas estaduais e no Distrito Federal, além da etapa temática⁵ e de 504 etapas municipais, regionais ou livres,⁶ entre elas, a II Conferência Livre de Acessibilidade Cultural (Clac), responsável pelo envio de quatorze propostas. Dessas etapas, cada estado enviou entre 15 a 25 propostas, totalizando 649. Posteriormente, foram consolidadas 199 propostas finais, as quais podem ser encontradas nos cadernos de proposta dos subeixos.

A etapa nacional, que ocorreu no Centro Internacional de Convenções do Brasil (CICB), em Brasília, entre os dias 14 e 17 de julho de 2024, contou com uma programação entremeada

5. A etapa temática tem como objetivo a definição dos temas principais que irão orientar a conferência.

6. A etapa livre é quando acontecessem discussões mais amplas e flexíveis, nas quais os participantes podem abordar temas que não estão necessariamente previstos na agenda oficial ou nas temáticas centrais da conferência. Tem como objetivo ampliar a participação, permitindo que diferentes grupos e indivíduos tragam suas próprias propostas, questões e reflexões, que podem ou não ser encaminhadas para a etapa nacional.

por atividades culturais, que se dividiu entre abertura, atividades de formação coletiva, grupos de trabalho e plenária final.

3.3 Escolha de delegados e processos deliberativos

As diretrizes acerca do processo de escolha de delegados, assim como a definição de quantidade de delegados por estado foram fornecidas pelo Caderno Orientador disponibilizado pelo Conade. Foram levados em consideração critérios como: i) a proporcionalidade dos estados para escolha do número de representantes – seguindo o método adotado pela Câmara dos Deputados; e ii) a equiparação de membros da sociedade civil e representantes do governo, com o objetivo de garantir 50% de delegados eleitos oriundos da sociedade civil e 50% de representantes do governo. No total foram 645 delegados presentes na etapa nacional, divididos entre 27 delegações estaduais e o Distrito Federal.

A conferência contou com a participação de 1.665 pessoas credenciadas, entre estas os 645 delegados, 272 acompanhantes, 220 convidados e 528 pessoas distribuídas entre a equipe de trabalho da conferência e a imprensa. Destes, apenas os delegados possuem voz e voto; os convidados possuem voz, com exceção da plenária final; e os acompanhantes das PcDs não possuem voz ou voto.

3.4 Regimento interno e eixos temáticos

3.4.1 Regimento interno

Em conformidade com a Portaria nº 217, de 10 de abril de 2023, era necessário que o regimento interno fosse aprovado pelos delegados da conferência no início dos trabalhos. Para isso, o processo de votação do regimento interno se desmembrou em duas etapas. Entre os dias 11 e 17 de junho de 2024 ocorreu o período para submissão de emendas destinadas a propor alterações no regimento interno vigente até então. A segunda etapa, compreendida entre 25 e 30 de junho de 2024, foi destinada à votação das emendas sistematizadas e consideradas válidas pela organização da conferência. É importante salientar que esse processo contou com ampla divulgação e participação dos delegados da conferência.

No regimento interno foram alinhavadas questões acerca dos objetivos do documento, da realização e organização do evento (programação, palestras, grupos de trabalho), processos deliberativos (aprovação das moções, eleição de delegados, alterações e aprovação do regimento), parâmetros para a sistematização dos problemas, debates, propostas, moções e afins e publicização dos dados e produtos.

3.4.2 Eixos temáticos

A conferência foi sistematizada em cinco eixos, cada um com três subeixos. O primeiro eixo foi direcionado às estratégias para manter e aprimorar o controle social assegurando a participação das PcDs. Nele foram discutidos pontos como a conjuntura do controle social no Brasil, a participação social e a interação interseccional da pessoa com deficiência, assim como o monitoramento e a avaliação das políticas públicas. O segundo eixo temático abordou a garantia do acesso das PcDs às políticas públicas e avaliação biopsicossocial unificada. Nesse eixo, analisaram-se as estratégias das políticas públicas para a promoção do acesso das PcDs; os desafios da articulação interfederativa para a implantação da avaliação biopsicossocial de deficiência; e as estratégias para o avanço, transversalidade e perspectiva das políticas públicas no processo de inclusão das PcDs.

O terceiro eixo discorreu acerca do financiamento da promoção de direitos da pessoa com deficiência, desdobrando-se entre o estabelecimento de um referencial legal de financiamento público para criação do Fundo Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência; a proposição de caminhos para o financiamento de políticas públicas para PcDs; e o fortalecimento do controle social sobre financiamento das políticas públicas.

O quarto eixo foi concentrado nas questões de cidadania e acessibilidade, destrinchadas nos tópicos: capacidade civil e tomada de decisão apoiada; sistemas de apoio (direito de acesso à escola, trabalho, saúde, habilitação, reabilitação); sistemas de proteção social; e estratégias para promover o protagonismo político das PcDs.

Por fim, o quinto eixo versou sobre os desafios para a comunicação universal e focou nos seguintes tópicos: acesso à informação instrumental e tecnológica; tecnologias assistivas na informação e comunicação; e campanhas educativas de combate ao capacitismo e sobre direitos das PcDs. Esses eixos e subeixos foram previamente incluídos em regimento interno e, portanto, votados e aprovados.

3.5 Propostas e moções

Com a finalidade de analisar as 199 propostas, foram criados 15 grupos de trabalho, cada um responsável por analisar propostas pertencentes a um subeixo pré-estabelecido. A cada grupo foi atribuído o envio de seis propostas a serem submetidas para a plenária final, totalizando noventa propostas que posteriormente foram lidas e aprovadas pela plenária. Em síntese, essas propostas versam acerca de questões como aprimoramento da acessibilidade em âmbitos como mercado de trabalho, ambientes de formação, espaços públicos, conscientização da sociedade, maior qualificação e condições de trabalho para os profissionais da área, tecnologias assistivas, entre outros. Também foram apreciadas em plenária final 38 moções, sendo dezenove de apelo, dez de apoio e nove de repúdio.

Entre as moções de apelo destacam-se temas como a regulamentação de profissões voltadas à acessibilidade – como audiodescritor e apoio pedagógico –, a implementação da avaliação biopsicossocial unificada, o fortalecimento da educação bilíngue de surdos, a criação de um fundo nacional para PcDs, o aprimoramento da educação especializada para pessoas com superdotação e altas habilidades, a criação do Conade por meio de lei federal, o reconhecimento das pessoas com albinismo como PcDs, entre outros.

As moções de apoio reforçam o amparo às PcDs atingidas pelas enchentes no Rio Grande do Sul; mobilizam o Sistema Único de Saúde (SUS) para que realize a compra do medicamento para a ataxia de Friedreich; incentivam o projeto de lei que prevê reserva de cadeiras parlamentares para PcDs; visam ao fortalecimento do SUS para o aprimoramento do atendimento para PcDs na primeira infância; estimulam a integração do Grupo Brasil de Apoio ao Surdocego e aos Deficientes Sensoriais ao Conade, entre outras iniciativas.

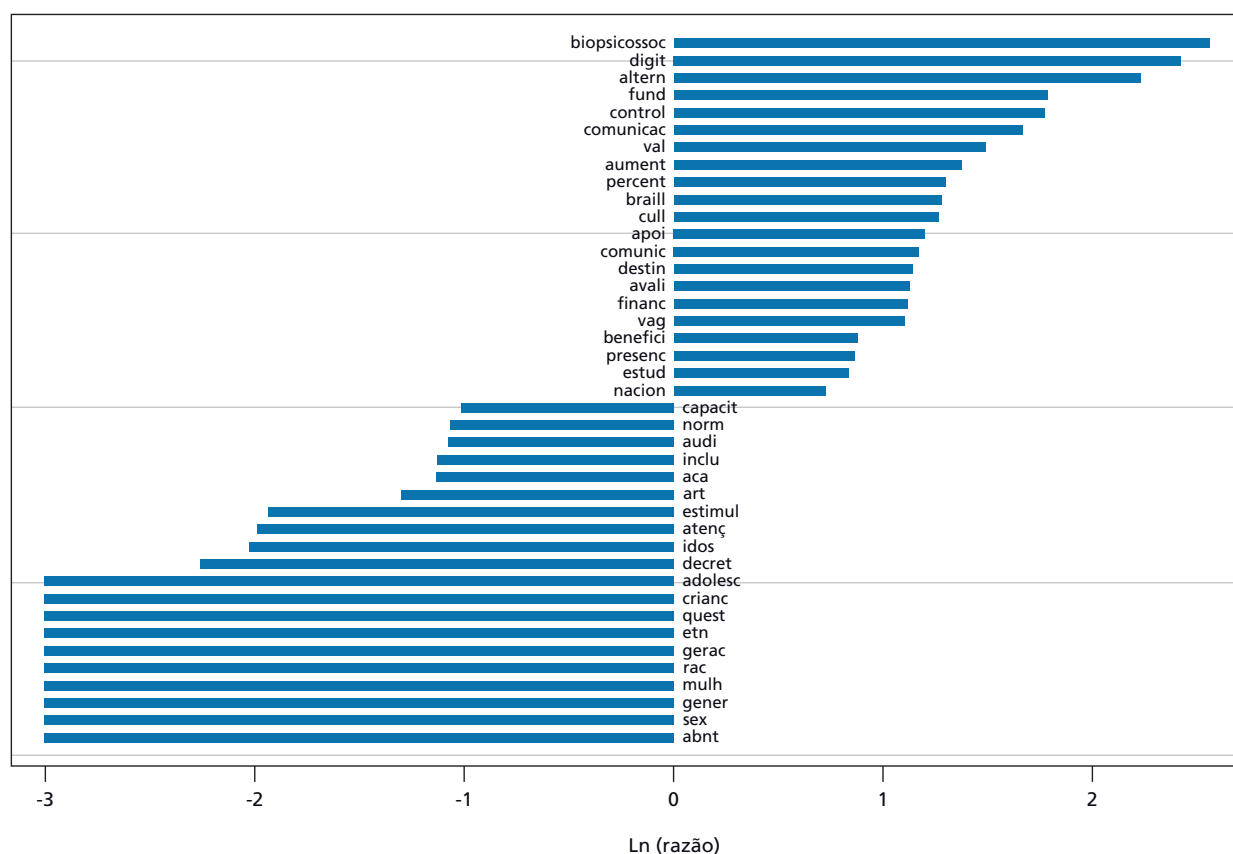
Já as moções de repúdio evidenciam situações como o uso indevido de verba pública para a compra de equipamentos inadequados para pessoas cegas e com baixa visão; o cancelamento unilateral de contrato de plano de saúde de pessoas com transtorno do espectro autista (TEA); a dificuldade e demora na entrega dos equipamentos de mobilidade pelo SUS; o projeto de Lei nº 5.679/2023, que dispõe acerca da esterilização involuntária de PcDs mental e intelectual; e a extinção do concurso público para a seleção de tradutores e intérpretes de língua brasileira de sinais (Libras), entre outras.

É possível observar uma consistência nos termos utilizados nas últimas três edições da conferência, mantendo-se a centralidade de temas como: políticas públicas, acessibilidade, lei, atendimento, inclusão, saúde, educação, entre outros.

A análise dos termos utilizados, contudo, demonstra uma variação da presença de determinadas palavras condicionada às mudanças temáticas das edições da conferência. Nota-se, assim, por exemplo, a centralidade da interseccionalidade na quarta conferência, em que o tema foi Os Desafios na Implementação da Política da Pessoa com Deficiência: a transversalidade como radicalidade dos direitos humanos. Isso se torna explícito quando se compara as chances de encontrar determinados termos nos documentos, disponível na figura 2.

FIGURA 2

Principais termos com maior diferença de uso nas conferências



Elaboração dos autores.

Obs.: Ln – logaritmo natural.

Na figura 2, foi calculado o logaritmo natural da razão da porcentagem do uso dos cem termos mais comuns de cada conferência⁷ na V CNDPD em comparação com a média das outras duas últimas. Para ajustar os dados presentes na imagem, a fim de deixá-la interpretável, limitou-se o valor absoluto até no máximo três, o que representaria uma proporção de vinte vezes a mais ou a menos de uso do termo. Pelo que se pode observar, as palavras mais específicas da V CNDPD

7. Após esse procedimento, chegamos a apenas 159 termos, visto que muitas palavras são repetidas nas três conferências. Por esses números, os termos selecionados de cada conferência tinham aproximadamente 70,5% de chances de aparecerem nas outras conferências.

apontam para quatro políticas e propostas mais consolidadas em temas anteriores: i) financiamento e regulamentação do uso de recursos para tema da deficiência (fund, financ, percent, val, aument); ii) implementação de meios de avaliação unificada da deficiência (avali, biopsicossoc, benefi); iii) participação social e garantia de um sistema de apoio e proteção social (apoi, vag, benefi, presenc, control); e iv) direito à comunicação (comunic, brail, digit).

Por outro lado, a ausência de palavras referentes à interseccionalidade e relação da deficiência com outros marcadores sociais não indica um escamoteamento dessas pautas: pelo contrário, elas possuem uma importância significativa na Carta de Brasília. Em outras palavras, o movimento reconhece o papel central dessas temáticas na articulação política e nos ajustes das políticas públicas, mas não há referências específicas dessa dimensão no documento final de demandas. Aparentemente acredita-se no enfoque na participação e no planejamento adequado das políticas a partir de dados e articulação federativa para se conseguir efetivamente lidar com a desigualdade entre PcDs.

Outros pontos do lado esquerdo parecem focar propostas muito vagas – como atenç[ão], estimul[ar], inclus[são], aca[bar] e capacit[ação] –, ou medidas legislativas e reguladoras – abnt, norm[a], art[igo], decret[o] – que podem já ter sido solucionadas ou sido vistas como insuficientes para realizar a transformação da realidade social. Afinal, em termos de legislação, pode-se observar avanços na inclusão de demandas do movimento. Marco para essa virada é a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, chamada Lei Brasileira de Inclusão (LBI), a qual consolidou e articulou várias outras legislações constituídas ao longo do tempo, em defesa dos direitos dessa população.

Um exemplo concreto dessa mudança é a instituição da Lei de Licitações, a qual passou por três estágios claros: em sua primeira versão, de 1993, não houve nenhuma menção à questão da acessibilidade; em 2015, por meio de mudanças propiciadas pela LBI, passou-se a dar preferência a empresas que cumprissem as legislações nesse âmbito; e, por fim, na Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21), obrigou-se o cumprimento das regulamentações de acessibilidade nas obras de engenharia, assim como as cotas de contratação de PcDs e outras referentes a essa população, para que a empresa pudesse participar de processos de concorrência pública.

5 INOVAÇÕES E DESTAQUES

A análise comparativa com a quarta e terceira edições também permite a identificação de pontos que merecem destaque no processo conferencial ocorrido em 2023. Entre os resultados e peculiaridades da V CNDPD, chamam especial atenção a Carta de Brasília e os avanços em acessibilidade.

5.1 Carta de Brasília

Em formato de manifesto, a Carta de Brasília é um documento elaborado pela V CNDPD com o intuito de dar relevância ao posicionamento da conferência mediante o contexto atual dos direitos das PcDs, assim como sintetizar e otimizar o acesso aos problemas, ideias e encaminhamentos debatidos nessa assembleia. Embasada na Constituição Federal de 1988, na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, na Lei nº 13.146/2015, na Convenção Internacional sobre os Direitos das PcDs, entre outros, a carta ressalta a retomada do exercício democrático representada pela realização da V CNDPD e salienta como a última gestão do Poder Executivo relegou sistematicamente as pautas das PcDs.

Foi reconhecida a importância histórica da militância para que essas pautas deixassem de ser marginalizadas e invisibilizadas. Da mesma maneira, foram evidenciados problemas de cunho urgente, como o capacitismo estrutural, a violação grave de direitos que esses segmentos da sociedade sofrem, as deficiências originadas por situações de conflito – frequentemente ocasionadas pelo Estado ou por negligência dele. A carta busca, assim, denunciar uma lacuna para a efetivação de direitos das PcDs.

Reivindicam-se itens como a ampliação de políticas afirmativas, qualificação da participação social na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas, integração dos dados do cadastro único da pessoa com deficiência, formação social e profissional continuada, desenvolvimento de tecnologias assistivas nacionais, entre outros.

Por fim, manifesta, ainda, o compromisso para que as resoluções da conferência embasem as diretrizes para melhoria das condições de vida da população com deficiência, assim como para o avanço de uma política nacional de cuidados, da criação e fortalecimento dos conselhos e dos fundos de direitos das PcDs e pela defesa das conquistas sociais.

5.2 Acessibilidade

A organização do evento mostrou-se empenhada em transformar os espaços de convivência da conferência – virtuais ou presenciais – em amostras do mundo que está sendo reivindicado nas esferas de deliberação. Os recursos de acessibilidade foram amplamente utilizados e disponibilizados em todos os dias e em todas as atividades da plenária e das mesas de debate. Foram disponibilizados tradutores e intérpretes de Libras, audiodescrição, material com fonte ampliada, entre outros.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após oito anos da edição anterior, a V CNDPD enfim ocorreu em 2024. Nessa lacuna de quase uma década, não obstante as atualizações esperadas das dinâmicas de aprimoramento da sociedade, houve um acúmulo expressivo das necessidades e reivindicações das PcDs, assim como de profissionais da área. Pautas como atualização e ampliação das tecnologias assistivas, alterações de dispositivos legais capacitistas, reconhecimento e melhorias de condições de trabalho para os profissionais da área, aumento dos investimentos do setor público em projetos de acessibilidade, entre outros, evidenciaram a significativa defasagem do que se tinha como avanço na área até então e a urgência dos devidos encaminhamentos com a finalidade de melhorar as condições de vida das PcDs, dos profissionais que lhes atendem, como também a fiscalização e mobilização em prol de evitar a violação de direitos desse grupo.

Observou-se uma mudança de dinâmica nas interações entre governo federal e a CNDPD durante o período de 2021 a 2023, que coincidiu com a troca do governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) para o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (desde 2023 até os dias atuais). Essa mudança se manifestou, primeiro, na retomada quase que imediata da conferência, que havia sido prorrogada sem previsão de data, local e orçamento. Também foi possível notá-la no empenho dos representantes das diferentes esferas governamentais em marcar presença, movimento representado pela aparição do presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva no encerramento do evento.

Pode-se entender também que houve um amadurecimento das propostas das edições anteriores da conferência, apresentando-as de forma mais clara e delimitando-se de forma mais prática o que efetivamente deve ser feito para conter as dificuldades das PcDs em nossa sociedade. Há, como se pode ver, incentivos à instituição de um novo modelo de métodos de elaboração de políticas públicas, indo-se além de meras mudanças na legislação. E, por fim, as propostas levam em consideração que há uma centralidade da própria participação social dessa população na concepção, implementação e monitoramento das políticas que lhes interessam.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Joana Luíza Oliveira; FONSECA, Igor Ferraz (coord.). **O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência na visão de seus conselheiros**. Brasília: Ipea, 2012. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7741/1/RP_O%20Conselho_2012.pdf.

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

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

BRASIL. Decreto nº 93.481, de 29 de outubro de 1986. Dispõe sobre a atuação da administração federal no que concerne às pessoas portadoras de deficiências, institui a Coordenadoria para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 16217, 30 out. 1986.

BRASIL. Decreto nº 94.431, de 11 de junho de 1987. Dispõe sobre a transferência da Coordenadoria para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde) para a estrutura básica da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (Seplan), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jun. 1987.

BRASIL. Decreto nº 94.806, de 31 de agosto de 1987. Cria o Conselho Consultivo da Coordenadoria para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 14029, 1º set. 1987.

BRASIL. Decreto nº 95.816, de 10 de março de 1988. Dispõe sobre a transferência da Coordenadoria para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde) para a estrutura básica da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 mar. 1988.

BRASIL. Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1920, 25 out. 1989.

BRASIL. Decreto nº 98.822, de 12 de janeiro de 1990. Aprova o Regimento Interno da Coordenadora Nacional para Integração da pessoa Portadora de Deficiência (Corde), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 jan. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 7096, 13 abr. 1990.

BRASIL. Decreto de 5 de setembro de 1991. Ressalva os efeitos jurídicos de declarações de interesse social ou de utilidade pública e revoga os decretos que menciona. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 18758, 6 set. 1991.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 8269, 22 jun. 1993.

BRASIL. Decreto nº 914, de 6 de setembro de 1993. Institui a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 set. 1993.

BRASIL. Decreto nº 1.680, de 18 de outubro de 1995. Dispõe sobre a competência, a composição e o funcionamento do Conselho Consultivo da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde). **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 16520, 19 out. 1995.

BRASIL. Decreto nº 3.030, de 20 de abril de 1999. Dá nova redação ao art. 2º do Decreto nº 1.680, de 18 de outubro de 1995, que dispõe sobre a competência, a composição e o funcionamento do Conselho Consultivo da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde). **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 22 abr. 1999.

BRASIL. Decreto nº 3.076, de 1º de junho de 1999. Cria, no âmbito do Ministério da Justiça, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 2 jun. 1999.

BRASIL. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 10, 21 dez. 1999.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 7 set. 2015.

BRASIL. Decreto nº 10.255, de 27 de fevereiro de 2020. Convoca a Quinta Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 1, 28 fev. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10255.htm.

BRASIL. Decreto nº 10.529, de 26 de outubro de 2020. Altera o Decreto nº 10.255, de 27 de fevereiro de 2020, que convoca a Quinta Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 1, 27 out. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10529.htm.

BRASIL. Decreto nº 10.879, de 1º de dezembro de 2021. Altera o Decreto nº 10.255, de 27 de fevereiro de 2020, que convoca a Quinta Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 5, 2 dez. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10879.htm.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 1º de abr.2021.

BRASIL. Portaria nº 217, de 10 de abril de 2023. Dispõe sobre a 5ª Convocação da Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **Diário Oficial da União**, Brasília, Edição: 68-B, seção 1 – Extra B, p. 1, 10 abr. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-217-de-10-de-abril-de-2023>.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **Ofício Curricular nº 36/2023**. Brasília: Conade/SNDPD/MDHC, 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **Ofício Curricular nº 9/2024**. Brasília: Conade/SNDPD/MDHC, 2024.

BRASIL. **Relatório final do grupo de trabalho sobre a avaliação biopsicossocial unificada da deficiência**. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2024.

CAMPOS, Mariana de Lima; SILVA, Tamiris Cristhina Resende; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Conferências nacionais de minorias: uma análise das conferências de políticas para as mulheres e dos direitos da pessoa com deficiência realizadas entre 2003 e 2014. **Revista Interface**, v. 16, n. 2, p. 28-51, 2019.

CONADE – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Caderno de orientações para a realização das conferências municipais, estaduais e distrital dos direitos da pessoa com deficiência**. Brasília: Conade, 2023. Disponível em: <https://www.5cndpd.org/materiaisdeapoio>.

CONADE – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Documento final**. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2024. Disponível em: https://www.5cndpd.org/_files/ugd/3ccff0_b8a89727739f44b6b88483c976406f05.pdf.

CONADE – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Carta de Brasília**. Brasília: Conade, 2024. Disponível em: https://www.5cndpd.org/_files/ugd/3ccff0_a43dfc2375464554bd3d88d7b1b539b3.pdf.

CONADE – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Caderno de propostas da etapa nacional**. Eixo 1: estratégias para manter e aprimorar o controle social. Brasília: Conade, 2024. Disponível em: https://www.5cndpd.org/_files/ugd/52359b_4262b242dd6c4dca96e6c7837a5ab00a.pdf.

CONADE – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Caderno de propostas da etapa nacional**. Eixo 2: a participação social e a interação interseccional da pessoa com deficiência. Brasília: Conade, 2024. Disponível em: https://www.5cndpd.org/_files/ugd/52359b_4262b242dd6c4dca96e6c7837a5ab00a.pdf.

CONADE – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Caderno de propostas da etapa nacional**. Eixo 3: monitoramento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Conade, 2024. Disponível em: https://www.5cndpd.org/_files/ugd/52359b_4262b242dd6c4dca96e6c7837a5ab00a.pdf.

CONADE – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Caderno de propostas da etapa nacional**. Eixo 4: cidadania e acessibilidade. Brasília: Conade, 2024. Disponível em: https://753dd29b-3602-47bd-910c-38b9569bfe6a.filesusr.com/ugd/52359b_a2cea317872d41ee86c83ed3e5217a02.pdf.

CONADE – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Caderno de propostas da etapa nacional**. Eixo 5: os desafios para a comunicação universal. Brasília: Conade, 2024. Disponível em: https://753dd29b-3602-47bd-910c-38b9569bfe6a.filesusr.com/ugd/52359b_498d112569fb44ee9f7257aa882659b1.pdf.

CONADE – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Regimento interno da 5ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência**. Brasília: Conade, 2024. Disponível em: https://www.5cndpd.org/_files/ugd/3ccff0_6d6a16c599e0405daa2096c42757c754.pdf.

CONADE – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Novo viver sem limite: Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência**. Brasília: Conade, 2024. Disponível em: https://www.5cndpd.org/_files/ugd/3ccff0_b1ba8cc69cd24c05957a136bbc45a1bb.pdf.

CONADE – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Guia de participação**. Brasília: Conade, 2024. Disponível em: https://www.5cndpd.org/_files/ugd/3ccff0_d79e73c090344ca5bd0871988d03c082.pdf.

CONADE – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Documento orientador para criação, funcionamento e reestruturação de conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal de defesa dos direitos da pessoa com deficiência**. Brasília: Conade, 2024. Disponível em: https://www.5cndpd.org/_files/ugd/3ccff0_beaf0b9c27184c19806fda1218527446.pdf.

FERREIRA, Gildete; CABRAL FILHO, Adilson Vaz. Movimentos sociais e o protagonismo das pessoas com deficiência. **SER Social**, v. 15, n. 32, p. 93–116, jan./jun. 2013.

FINKELSTEIN, Vic. To deny or not to deny disability: what is disability? In: BRECHIN, Ann; LIDDIARD, Penny; SWAIN, John (ed.). **Handicap in a social world**. Kent: Hodder Arnold, 1981.

FONSECA, Igor Ferraz da; DIAS, Francine de Sousa; BARBOSA, Emily da Conceição. Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência: agenda política e atividades executadas. In: AVELINO Daniel Pintangeira de; DA FONSECA, Igor Ferraz da; POMPEU, João Cláudio Basso (org.) **Conselhos nacionais de direitos humanos: uma análise da agenda política**, Brasília: Ipea, 2020. p. 99-133.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pessoas com deficiência e as desigualdades sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

LANNA JÚNIOR, Mário Cléber Martins (org.). **História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil**. Brasília: Presidência da República; Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Debora. **A nova maneira de se entender a deficiência e o envelhecimento**. Brasília: Ipea, 2004. (Texto para Discussão, n. 1040).

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Classificação Internacional da Funcionalidade, Incapacidade e Saúde**. Genebra: OMS, 2001.

A V CONFERÊNCIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (2024): RECONSTRUÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL¹

Itaquê Santana Barbosa²

Demétrio Gaspari Cirne de Toledo³

João Cláudio Basso Pompeu⁴

1 INTRODUÇÃO

Entre os dias 30 de julho e 1º de agosto de 2024 foi realizada em Brasília-DF a etapa nacional da V Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (V CNCTI).⁵ A conferência deu continuidade à série de conferências dessa área, que vêm sendo realizadas desde 1985. Sua convocação, após catorze anos da realização da anterior, em 2010, se deu num novo momento na interação do Estado com a sociedade na área da ciência, tecnologia e inovação, que sofrera abalos durante a administração anterior. Seu tema foi Ciência, Tecnologia e Inovação para um Brasil Justo, Sustentável e Desenvolvido (Brasil, 2023d, art. 1º).

As conferências nacionais de ciência e tecnologia foram introduzidas em 1985. Sua criação é imbricada ao processo de redemocratização. Sua primeira edição focou a estruturação do recém-criado Ministério da Ciência e Tecnologia. Na segunda edição, em 2001, que se dedicou ao financiamento da área, foi incorporada a temática da inovação, dando ensejo à nomenclatura atual. A III Conferência, em 2005, assumiu um caráter mais atento à problemática do desenvolvimento nacional. Na IV Conferência, em 2010, a temática da inovação se consolidou. A V Conferência seguiu esse sentido, mas introduzindo algumas novidades importantes.

Este texto apresenta e analisa o processo conferencial da V CNCTI, em especial seus aspectos organizacionais, chamando a atenção para as inovações. A pesquisa que o subsidia se baseou na documentação disponibilizada, sobretudo no acervo digital⁶ da conferência, e em reportagens de época.

O texto é dividido em quatro partes. Além desta introdução, há uma segunda parte que apresenta as principais características do processo da conferência, abordando seus aspectos organizacionais, intenções propaladas, realizações e resultados imediatos. A terceira parte aborda pontos específicos desse processo que chamam a atenção, principalmente, por diferenciarem-se do ocorrido em conferências anteriores. Já nas considerações finais, discute-se seu legado e relevância.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi39art11>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail*: itaque.barbosa@ipea.gov.br.

3. Professor do Bacharelado em Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Mundial da Universidade Federal do ABC (UFABC). *E-mail*: demetrio.toledo@ufabc.edu.br.

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: joao.pompeu@ipea.gov.br.

5. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/v_conferencia_nacional_de_cti. Acesso em: 3 abr. 2025.

6. Disponível em: <https://ad5cncti.cgee.org.br/>. Acesso em: 3 abr. 2025.

2 PROCESSO CONFERENCIAL

A mudança de administração no governo federal em 2023 marcou uma reorientação na interação do Estado brasileiro com a sociedade civil organizada em torno da CTI. Em 12 de julho de 2023, foi realizado no Palácio do Planalto o evento A Ciência Voltou, no qual foram homenageados, com a Ordem do Mérito Científico, entidades, pesquisadores e personalidades protagonistas durante a pandemia da covid-19. Também foi reinstalado o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT), que estava com suas atividades paralisadas desde 2018, e foi convocada a V CNCTI. Na semana anterior, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva havia determinado a retomada das atividades do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), que estava desativado havia mais de sete anos (Brasil, 2023b). A realização de todas essas mudanças num curto período de tempo expressa o sentido de urgência que havia na administração quanto à reconstrução do arranjo institucional de participação e controle social na área.

A coordenação da V CNCTI foi assumida pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com a ministra Luciana Santos à frente da iniciativa e a coordenação técnica entregue a Sergio Rezende, ex-ministro da pasta, e Anderson Gomes, professores da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) com importante trajetória na gestão pública e na comunidade científica.

A ênfase na reconstrução institucional ficou evidente desde os primeiros atos preparatórios, tais como a edição da Portaria nº 6.998/2023 (Brasil, 2023a), que estabeleceu os eixos estruturantes da nova Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI 2024-2030), que também seriam os eixos da conferência, e determinou que os debates dela deveriam fundamentar-se na avaliação da ENCTI 2016-2023 (quadro 1). O peculiar caráter consultivo da conferência, estabelecido no decreto de convocação e consubstanciado no regimento interno (Brasil, 2024g), evidencia sua função como instrumento de orientação e sugestão para as políticas públicas de CTI.

QUADRO 1
Temas, eixos, objetivos e elementos a serem promovidos nos debates da V CNCTI

Tema central: Ciência, Tecnologia e Inovação para um Brasil Justo, Sustentável e Desenvolvido		
Eixos	Objetivos	Elementos a serem promovidos
I – Recuperação, expansão e consolidação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI)	Recuperar, expandir, modernizar, consolidar e integrar o SNCTI, por meio de articulação com os governos estaduais e municipais e com a sociedade civil, com vistas a ampliar a base científica e tecnológica nacional, difundir capacidades e reduzir assimetrias	I – Recuperação e modernização da infraestrutura de pesquisa, desenvolvimento e inovação no país
		II – Formação e capacitação de recursos humanos qualificados na área de ciência, tecnologia e inovação
		III – Atração e fixação de recursos humanos qualificados no SNCTI, a fim de reverter a perda de talentos nacionais
		IV – Integração das ações dos atores do SNCTI nos seus variados níveis e esferas de atuação
		V – Redução das assimetrias regionais no SNCTI
		VI – Avanço da pesquisa científica básica e das suas aplicações, visando a expandir as fronteiras do conhecimento
		VII – Desenvolvimento de tecnologias disruptivas e portadoras de futuro em distintas áreas, com destaque para as áreas de biotecnologia, nanotecnologia e inteligência artificial (IA)
		VIII – Aproveitamento do potencial da biodiversidade nacional para o desenvolvimento sustentável do país
		IX – Consolidação, implementação e aperfeiçoamento de arcabouço legal adequado à natureza das atividades de pesquisa científica, tecnológica e de inovação

(Continua)

(Continuação)

Tema central: Ciência, Tecnologia e Inovação para um Brasil Justo, Sustentável e Desenvolvido		
Eixos	Objetivos	Elementos a serem promovidos
II – Reindustrialização em novas bases e apoio à inovação nas empresas	Promover e apoiar o desenvolvimento tecnológico e a inovação nas empresas nacionais, com foco em projetos que alavancem a industrialização do país, por meio de atividades que agreguem valor à produção nacional	I – Ampliação do número de empresas inovadoras no país
		II – Aumento nos investimentos empresariais em inovação
		III – Estruturação e expansão de complexos industriais-tecnológicos em áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional, como as áreas da saúde, energia, defesa e segurança e de tecnologias da informação e comunicação – TICs
		IV – Colaboração entre instituições de ciência, tecnologia e inovação e empresas em projetos inovadores, incluindo apoio por meio de parques tecnológicos
		V – Criação e consolidação de empresas inovadoras de base tecnológica, incluindo apoio por meio de incubadoras
		VI – Expansão das atividades de pesquisa e desenvolvimento em empresas nacionais
		VII – Integração entre os variados instrumentos e mecanismos de fomento à inovação, incluindo encomendas tecnológicas e leis de incentivo, e estabelecimento de contrapartidas empresariais efetivas para o apoio público
III – CTI para programas e projetos estratégicos nacionais	Fortalecer o desenvolvimento científico e tecnológico e as atividades de pesquisa e inovação em programas e projetos críticos para a soberania do país	I – Ampliação da autonomia e das capacidades tecnológicas nacionais no desenvolvimento do programa espacial brasileiro
		II – Ampliação da autonomia e das capacidades tecnológicas nacionais no desenvolvimento do programa nuclear brasileiro
		III – Ampliação da autonomia e das capacidades tecnológicas nacionais na defesa nacional
		IV – Redução de vulnerabilidades em cadeias produtivas estratégicas, como nas áreas da saúde, energia, alimentos, minerais e sistemas de informação e comunicação
		V – Desenvolvimento sustentável e integrado da região amazônica
IV – CTI para o desenvolvimento social	Promover a defesa e a popularização da ciência, a universalização do acesso aos bens gerados pelo desenvolvimento científico e tecnológico, e a difusão de tecnologias para a melhoria das condições de vida da população e a resolução de problemas sociais	I – Defesa e difusão da ciência, a fim de superar preconceitos que neguem os seus métodos e valores
		II – Ampliação do apoio da ciência para formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas
		III – Difusão massiva da conectividade e capacitação digital para a população brasileira
		IV – Desenvolvimento de tecnologias sociais e assistivas
		V – Apoio a arranjos produtivos locais articulados com institutos e centros vocacionais tecnológicos
		VI – Valorização e apoio a populações historicamente sub-representadas no SNCTI
		VII – Geração de soluções inovadoras para ampliar a segurança alimentar e erradicar a fome no Brasil

Fonte: Brasil (2023a).
Elaboração dos autores.

A estrutura organizacional da V CNCTI refletiu uma tentativa de conjugar legitimidade institucional com amplitude representativa. A Comissão Organizadora foi composta por 53 entidades representativas do poder público, de instituições científicas, de empresas e de organizações da sociedade civil. A Comissão Executiva, por sua vez, foi estruturada em cinco subcomissões: Programa; Infraestrutura e Logística; Comunicação; Articulação e Diálogo; e Sistematização e Documentação. Destaca-se o papel relevante do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), responsável por coordenar o processo de sistematização dos conteúdos em conjunto com a Subcomissão de Sistematização.

A metodologia foi desenhada para garantir a escuta ampla, de diferentes setores e territórios, e para alimentar tecnicamente os trabalhos da etapa nacional. O processo foi estruturado a partir de cinco tipos de eventos: reuniões temáticas, conferências municipais, estaduais, regionais e livres. Cada tipo de etapa possuía um documento de referência próprio, com orientações sobre objetivos, organização e registro.

Ao todo foram realizados 272 eventos de etapas preparatórias que envolveram mais de 113 mil participantes em todo o território nacional (tabela 1). O número expressivo e a diversidade dos formatos adotados deram à V CNCTI legitimidade ampliada comparada aos processos anteriores.

TABELA 1
Total de etapas realizadas, média de público, distribuição da frequência e de público total participante, por tipo de etapa

Conferências	Frequência	Frequência total (%)	Público	Público total (%)	Média por evento
Regionais	5	1,84	2.178	1,93	435,6
Municipais	22	8,09	16.920	14,96	769,1
Temáticas	37	13,60	9.442	8,35	255,2
Estaduais	50	18,38	55.334	48,92	1.106,7
Livres	158	58,09	29.232	25,84	185,0
Total	272	-	113.106	-	415,8

Fonte: Brasil (2024j).
Elaboração dos autores.

As reuniões temáticas são etapas propostas por atores do setor de CTI e enfocam assuntos específicos, sendo um canal de expressão de preocupações e interesses dos atores tradicionais do setor. As 37 reuniões temáticas realizadas deram ênfase aos aspectos técnicos relacionados aos assuntos abordados na V CNCTI. Conduzidas com apoio de instituições especializadas, como Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e CGEE, as reuniões foram estruturadas para subsidiar os debates das outras etapas. Os temas discutidos abrangeram desde neoindustrialização e transição energética até inclusão digital. Dois livros foram publicados no âmbito da conferência a partir dessas reuniões (Pansera e Peregrino, 2024a, 2024b).

Em termos da distribuição temática das atividades, a ênfase nos eixos II e III marcou as reuniões temáticas. Quanto à distribuição regional desses eventos, Sudeste e Centro-Oeste concentraram quase 90% dos encontros, evidenciando desequilíbrios persistentes no acesso a recursos e infraestrutura de CTI.

As conferências municipais ocorreram, em sua maioria, em formato presencial e com forte participação de instituições de ensino locais. Um dado relevante nelas foi a recorrente preocupação, expressa pelos participantes, com a ampliação da diversidade de vozes. Demandas por maior participação de mulheres, jovens e povos indígenas foram frequentes. Apesar de representarem apenas 8% dos eventos nas etapas preparatórias da conferência, as 22 conferências municipais realizadas mobilizaram quase 15% do público total. Norte e Nordeste lideraram essa etapa, correspondendo a 88% do público mobilizado. Tal como na distribuição regional das reuniões temáticas, na distribuição dessas conferências pelos municípios houve destaque para localidades em que havia estruturas institucionais de CTI já consolidadas.

Segundo os organizadores, pela primeira vez na história das CNCTIs foram realizadas conferências estaduais em todos os estados e no Distrito Federal, totalizando cinquenta eventos e mais de 55 mil participantes. O modelo híbrido predominou. A região Nordeste se destacou com 22 conferências, seguida pelo Centro-Oeste. A análise da composição do público participante dessas etapas estaduais revela forte presença de atores da comunidade científica (39%) e do poder público (36%), com participação mais modesta dos setores empresariais e dos movimentos sociais.

As cinco conferências regionais tiveram impacto limitado. A baixa participação de representantes de estados não sede e a concentração regional de público apontam para dificuldades de mobilização federativa efetiva, especialmente nas regiões Sul e Norte. No caso do Sul, o uso de plataforma distinta para inscrição comprometeu a comparabilidade dos dados.

Com 158 eventos realizados e quase 30 mil participantes, as conferências livres foram a inovação metodológica mais relevante da V CNCTI. Por serem organizadas de forma descentralizada, a partir de demandas espontâneas, permitiram o engajamento de setores historicamente aliçados dos processos institucionalizados de formulação de políticas públicas de CTI.

A etapa nacional da conferência foi promovida no fim de julho de 2024, em Brasília-DF. Sua programação se estendeu por três dias. O evento foi híbrido e acessível, com estrutura física ampla, apoio logístico dedicado e plataformas digitais de interação e sistematização. Suas atividades seguiram uma mesma dinâmica ao longo de todos os dias. Pela manhã e no início da noite ocorriam plenárias, e, ao longo da tarde, sessões sobre temáticas vinculadas aos diferentes eixos.

No primeiro dia, o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, participou da mesa da primeira plenária, que ocupou a manhã inteira. A plenária do fim desse dia teve como tema Um Plano Estratégico para o Desenvolvimento e a Utilização da Inteligência Artificial no Brasil. No segundo dia, pela manhã, duas plenárias foram realizadas em sequência, com os temas Oportunidades e Desafios para o Desenvolvimento Nacional Sustentável e Inclusivo e O papel da CT&I no Complexo Industrial da Saúde, sendo Nova Indústria Brasil: Missões para CT&I nas Empresas o tema da plenária da noite. No último dia, ocorreram apenas duas plenárias pela manhã, As Universidades Públicas no Brasil: Presente e Futuro e O Estado Necessário ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil.

A etapa nacional da conferência foi também um exercício de inovação democrática: além das transmissões ao vivo e do aplicativo oficial, os participantes puderam utilizar o Painel do Participante e a Plataforma de Recomendações, que permaneceram acessíveis mesmo após o encerramento da conferência. Essas ferramentas fortaleceram a transparência e a continuidade da participação.

3 DESTAQUES E DESAFIOS

Determinados aspectos da realização da V CNCTI merecem ser destacados por sua inovação em relação às edições anteriores da conferência. Trata-se da introdução das conferências livres, da publicação de um *e-book* sobre a participação social na conferência e do uso de IA na produção das sínteses dos debates da conferência. A publicação foi fruto do monitoramento das etapas preparatórias realizado pela Assessoria de Participação Social e Diversidade (Aspad) do MCTI, que fez parte da Subcomissão de Articulação e Diálogo da Conferência, e que foi apoiada por consultores da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), tal como aponta Elisângela Lizardo, chefe da assessoria, na apresentação do livro (Brasil, 2024j, p. 15-16, 26). As fontes dos dados disponibilizados são os formulários de inscrições dos participantes das diferentes etapas da conferência, os relatórios das suas atividades, as comissões organizadoras e documentos que constam no *site* da conferência (Brasil, 2024j, p. 35). No livro são apresentados dados das etapas preparatórias em conjunto, em geral, totalizações, seguidos de alguns dados específicos de cada tipo de etapa. Infelizmente, há grande disparidade no conjunto de dados coletados para cada uma das etapas. O tipo de etapa para a qual há maior disponibilidade de dados é o das conferências regionais.

Os dados quanto à composição do público delas nos permitem avaliar sua diversidade frente às composições das populações de suas regiões quanto à participação do público jovem e aos diferenciais nas distribuições de gênero, étnico-raciais e de pessoas com deficiência. Tais dados mostram que houve sucesso no envolvimento do público jovem; no geral, uma sobrerrepresentação feminina, sendo a conferência do Centro-Oeste, com menos 2,9% de diferença, a exceção; uma sub-representação das pessoas com deficiência e dos pardos e a sobrerrepresentação de brancos, amarelos e, em menor grau, de pretos. Lendo os dados a partir da categoria negro, nota-se uma constante sub-representação deles. A situação dos indígenas é mais ambígua, levemente sobrerrepresentados nas conferências do Sudeste e do Nordeste e sub-representados nas do Norte e do Centro-Oeste.

As conferências livres foram introduzidas com vistas a ampliar e diversificar o público das etapas preparatórias, conforme apontado pelos organizadores. Os dados disponibilizados no *e-book* sobre a participação social (Brasil, 2024j) permitem alguma avaliação do impacto da introdução dessa nova etapa. Como se pode ver na tabela 1, na seção anterior, que apresenta, entre outras informações, a distribuição do público das etapas preparatórias por tipo de etapa, as conferências livres mobilizaram 29.232 pessoas, aproximadamente 26% do público total. Trata-se do tipo de evento mais recorrente na conferência, correspondendo a 58% dos eventos realizados nas etapas preparatórias, contribuindo assim para a ampliação do público envolvido. Para além desse aumento do público total envolvido no processo da conferência, as conferências livres também contribuíram para a diversificação desse público. Pode-se ver isso por meio da distribuição do público pelos tipos de atores característicos das organizações mencionadas, pelos inscritos enquanto vínculo institucional. Quanto a isso, foram disponibilizados os dados das conferências regionais, estaduais e livres, apresentados na tabela 2.

TABELA 2

Distribuição percentual da representatividade das instituições dos inscritos nas conferências regionais, estaduais e livres

	Regionais				Estaduais	Livres
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste		
Comunidade científica	54,5	-	59	58	39,4	54,2
Inovação/empresa	14,3	-	5	20	17,4	9,7
Movimentos sociais	11,9	-	7	4	6,6	21,9
Poder público	17,7	100	26	16	36,6	14,2
Outro	-	-	-	1	-	-
Não respondeu	1,6	-	3	1	-	-

Fonte: Brasil (2024j).
Elaboração dos autores.

No geral, os participantes dos eventos preparatórios da conferência eram pessoas vinculadas à comunidade científica ou ao poder público, conforme se pode observar na tabela 2. A exceção a isso foram as conferências livres, nas quais os movimentos sociais estiveram mais presentes que o poder público nas menções de filiação institucional dos inscritos no evento, evidenciando o caráter profícuo desse tipo de etapa à diversificação do público da conferência. Para além disso, esta diversificação parece ter se refletido também numa maior diversificação dos temas abordados nos eventos.

Na tabela 3, pode-se ver a distribuição das atividades dos eventos pelos eixos temáticos da conferência, das etapas para as quais havia dados disponíveis.

TABELA 3
Distribuição das atividades da etapa nacional, das reuniões temáticas e das conferências livres, por eixo

Eixo	Etapa nacional		Reuniões temáticas		Distribuição percentual das livres, por eixo (%)
	Frequência	%	Frequência total	%	
I	16	29,6	9	24,32	24,7
II	8	14,8	11	29,73	12
III	14	25,9	15	40,54	22,8
IV	16	29,6	2	5,41	40,5

Fonte: Brasil (2024i, 2024j).

Elaboração dos autores.

Obs.: Foram contabilizadas apenas as sessões e sessões especiais, ou seja, as mesas de plenária foram desconsideradas.

A distribuição das atividades por eixo da etapa nacional foi resultado do conjunto de mesas propostas para as sessões e sessões especiais dessa etapa pela Comissão Organizadora, expressando assim, de certa forma, a visão ideal dos organizadores quanto ao tempo a ser dedicado a cada eixo. Os eixos mais abordados foram o I e o IV, seguidos de perto pelo III e mais distantemente pelo II.

Comparativamente, as reuniões temáticas, cuja distribuição das atividades por eixo é resultante da ação dos organizadores de cada reunião proposta, diferiram-se da distribuição da etapa nacional por uma maior atenção quanto aos eixos II e III, e por uma desconsideração prática do eixo IV. As conferências livres, por sua vez, apresentaram uma distribuição mais próxima da etapa nacional, destoando principalmente devido à excepcional atenção dada ao eixo IV, o que ajudou a contrabalançar a pouca importância atribuída a ele nas reuniões temáticas. Isso contribuiu para uma maior diversificação dos temas abordados na conferência como um todo.

A captação, formalização e apresentação dos principais temas emergentes dos debates realizados no âmbito de uma conferência foi um aspecto do processo conferencial no qual também houve inovação no caso da V CNCTI. Isso se deu por meio do uso de ferramentas de IA, sobretudo pela combinação de diferentes agentes de inteligência, de IAs de diferentes tipos, e sua articulação aos trabalhos da Subcomissão de Sistematização e Documentação. No *Livro Lilás: Relatório Geral da Quinta Conferência de Ciência, Tecnologia e Inovação – para um Brasil justo, sustentável e desenvolvido*, Sérgio M. Rezende e Anderson Gomes abordam o uso da IA na conferência:

A produção deste livro pela subcomissão de sistematização e documentação coordenada pela Profa. Francilene Procópio seguiu o mesmo roteiro dos livros digitais anteriores, usando ferramentas apoiadas por inteligência artificial para processar áudios e vídeos, além de incorporar os relatos fornecidos pelos relatores presentes em cada sessão plenária e paralela dos três dias do evento, bem como contribuições institucionais. A ferramenta SÍNTESE INTELIGENTE®, que fornece uma compilação adequada das principais ideias e argumentos apresentados nos debates, foi enriquecida com análises e *insights* gerados por inteligência artificial, em particular por Grandes Modelos de Linguagem (LLMs), para produção do livro. Os textos produzidos pela IA foram então revistos pelos integrantes da subcomissão, resultando na composição final deste livro (Brasil, 2024e, p. 19).

Os autores (Brasil, 2024c) também afirmam que tal ferramenta forneceria “uma destilação concisa das ideias principais e argumentos apresentados num diálogo, conversação ou debate” (p. 26-27) e que esse “processo permite não só capturar a essência do diálogo, como também oferecer uma perspectiva ampliada sobre o tema discutido, identificando padrões, conexões e potenciais implicações emergentes com maior assertividade e velocidade” (p. 26-27). Segundo o *Guia do Participante*, produzido para a etapa nacional, foram processadas “mais de 4 mil horas de discussão” das etapas preparatórias (Brasil, 2024h, p. 7).

O uso de ferramentas de IA na análise do material produzido ao longo das etapas da conferência abre novas possibilidades de acompanhamento e síntese dos debates de uma conferência, usualmente sempre custosos devido ao grande volume de material. Esse tipo de uso de ferramentas de IA merece ser estudado mais a fundo, tendo em vista seu potencial no apoio e no monitoramento desse tipo de instância.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este relato apresentou as principais características do processo conferencial da V CNCTI, apontando para suas novidades e destaques frente às edições anteriores. Por fim, chama-se atenção para um último aspecto, a questão da *inovação*. Quando o termo foi introduzido como um dos temas centrais da CNCTI, em 2001, não refletia a centralidade desse tema nos debates dessa área da sociedade, tanto no Estado e em suas instituições quanto nas organizações da sociedade civil. O tema enfrentou resistências, sobretudo na academia. O debate a respeito do lugar da inovação nas políticas de ciência e tecnologia e de desenvolvimento econômico e social nacional continuou ao longo daquela década, muitas vezes contrapondo posições francamente divergentes, mas também possibilitando a identificação de certos pontos de convergência pelos diversos atores.

As deliberações finais da IV CNCTI, em 2010, expressaram um consenso mínimo a que se chegou ao longo daquele debate. Mesmo nos espaços acadêmicos a temática da inovação encontrava menos resistência, passando a ser vista como um objetivo legítimo para as políticas públicas do setor. Contudo, naquele momento, esse consenso era quanto a um sentido de ação, era um alinhamento do que se queria coletivamente buscar. Nos quatorze anos que separam a quarta edição da conferência da quinta, diversas propostas e estratégias quanto a isso foram desenvolvidas e realizadas nos diferentes âmbitos e níveis de governo, atingindo resultados distintos.

No que tange ao debate da inovação, a V CNCTI ocorreu num contexto muito diferente dos das edições anteriores. Não se trata mais de debater se a inovação tem ou não lugar nas políticas de ciência e tecnologia, mas de refletir sobre experiências concretas e buscar consensuar caminhos profícuos ao avanço da inovação. O debate acerca da inovação no setor mudou e a V CNCTI expressou essa transformação.

Essa capacidade da V CNCTI de captar o momento do debate público no setor, num contexto ainda de reconstrução do sistema de participação, foi um dos seus pontos fortes. Houve ampla participação de organizações e de diferentes públicos no seu processo, mantendo viva uma tradição que se constituiu *pari passu* com o atual regime político, demonstrando a resiliência das interações socioestatais, subjacentes a esta conferência, aos percalços e interrupções decorrentes da relação conflituosa da administração federal anterior com o setor. Assim, a realização da conferência contribuiu para a reconstrução do sistema de participação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Portaria Ministerial nº 6.998, de 10 de maio de 2023. Estabelece as diretrizes para a elaboração da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação para o período de 2023 a 2030, e que deverão orientar a atuação institucional dos órgãos e unidades que integram a estrutura do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 145, 11 maio 2023a. Seção 1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mcti-n-6.998-de-10-de-maio-de-2023-482405343>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio, Exterior e Serviços. MDIC celebra volta da ciência com reinstalação do Conselho Nacional de C&T. **Gov.br**, 12 jul. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/mdic-celebra-volta-da-ciencia-com-reinstalacao-do-conselho-nacional-de-c-t>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. **Portaria MCTI nº 7.218, de 12 de julho de 2023**. Estabelece diretrizes para o fomento à pesquisa e inovação. Brasília: MCTI, 2023c. Disponível em: https://5cncti.org.br/wp-content/uploads/2024/02/Portaria_MCTI_n_7.218.pdf. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.596, de 12 de julho de 2023. Convoca a V Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jul. 2023d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11596.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. **Portaria MCTI nº 7.431, de 13 de setembro de 2023**. Define o processo de incentivo à criação de centros de inovação no país. Brasília: MCTI, 2023e. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=529&pagina=8&data=14/09/2023&captchafield=firstAccess>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Portaria MCTI nº 7.378, de 25 de agosto de 2023. Dispõe sobre a estrutura organizacional da 5ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – 5ª CNCTI e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 35, 29 set. 2023f. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/Portaria_MCTI_n_7378_de_25082023.html. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **5ª Conferência Nacional de CT&I**: para um Brasil justo, sustentável e desenvolvido – documento referência (conferências estaduais, municipais e distrital). V.27nov2023. Brasília: CGEE; MCTI, 2023g. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/v_conferencia_nacional_de_cti/DocumentoRefernciaConferenciasEstaduaisMunicipaiseDistrital.pdf. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **5ª Conferência Nacional de CT&I**: para um Brasil justo, sustentável e desenvolvido – documento referência (conferências regionais). V.27nov2023. Brasília: CNCTI, 2023h. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/v_conferencia_nacional_de_cti/DocumentodeRefernciaConferenciasRegionais.pdf. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **5ª Conferência Nacional de CT&I**: para um Brasil justo, sustentável e desenvolvido – documento referência (reuniões temáticas). Brasília: CNCTI, 2024a. Disponível em: <https://5cncti.org.br/wp-content/uploads/2024/02/Documento-Referencia-das-Reunioes-Tematicas-da-V-CNCTI-15.02.24.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **5ª Conferência Nacional de CT&I:** para um Brasil justo, sustentável e desenvolvido – documento referência (conferências livres). Brasília: CNCTI, 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/v_conferencia_nacional_de_cti/DocumentodeReferenciaConferenciasLivres.pdf. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Sínteses das reuniões e conferências preparatórias da 5ª Conferência Nacional de CT&I:** sínteses das conferências regionais e reuniões temáticas. Brasília: CGEE; CNCTI, 2024c. Disponível em: <https://5cncti.org.br/wp-content/uploads/2024/07/E-book-para-5-CNCTI-Tematicas-e-regionais.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Sínteses das reuniões e conferências preparatórias da 5ª Conferência Nacional de CT&I:** sínteses das conferências livres. Brasília: CGEE; CNCTI, 2024d. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/cct/agenda/arquivos/ANEXO24_PARTE2_Ebookpara5CNCTIConferenciasLivres.pdf. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Livro Lilás:** Relatório Geral da Quinta Conferência de Ciência, Tecnologia e Inovação – para um Brasil justo, sustentável e desenvolvido. Brasília: MCTI; CGEE, 2024e. Disponível em: https://site.cgee.org.br/documents/10195/11009772/CGEE_Temas_Estrat%C3%A9gicos_5CNCTI-Livro-Lil%C3%A1s.pdf. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Conferência Nacional de CT&I. Organização da 5ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação divulga programação do evento. **CNCTI.org.br**, 13 maio 2024f. Disponível em: <https://5cncti.org.br/noticias/organizacao-da-5a-conferencia-nacional-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao-divulga-programacao-do-evento/>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Portaria MCTI nº 8.188, de 14 de maio de 2024.** Aprova o Regimento Interno da 5ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – 5ª CNCTI. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 10, 15 maio 2024g. Seção 1. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/Portaria_MCTI_n_8188_de_14052024.html. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Conferência Nacional de CT&I. **Guia do Participante.** Brasília: MCTI, CGEE, 2024h. Disponível em: https://5cncti.org.br/wp-content/uploads/2024/07/GUIA-DO-PARTICIPANTE__02.pdf. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. 5ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. **Conferência Nacional:** programação. Brasília: MCTI, 2024i. Disponível em: <https://5cncti.org.br/conferencia-nacional/>. Acesso em: 6 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Participação social nos eventos preparatórios da 5ª Conferência Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação.** Brasília: CGEE; MCTI, 2024j. Disponível em: https://issuu.com/5cncti/docs/participa_o_social_nos_eventos_preparat_rios_da_5. Acesso em: 3 abr. 2025.

PANSERA, Celso; PEREGRINO, Fernando (org.). **A Finep e a neoindustrialização**: uma contribuição à V CNCTI. Brasília: Finep; MCTI, 2024a. Disponível em: https://expressaopopular.com.br/wp-content/uploads/2024/05/finep-com-capa.pdf?utm_campaign=livro_completo&utm_id=9786558911364a-finep-e-a-neoindustrializacao-uma-contribuicao-a-5a-cncti-gratuito-disponivel-apenas-em-pdf. Acesso em: 3 abr. 2025.

PANSERA, Celso; PEREGRINO, Fernando (org.). **A Finep e a neoindustrialização**: *startups, deep techs* e seus ecossistemas – uma contribuição à 5ª CNCTI. Brasília: Expressão Popular, 2024b. Disponível em: <https://expressaopopular.com.br/wp-content/uploads/2024/07/A-FINEP-startup-com-capa.pdf?>. Acesso em: 3 abr. 2025.

REVADAM, Rafael. 5ª CNCTI: livro lilás e obra sobre participação social documentam debates da maior conferência de CT&I realizada no país. **Jornal da Ciência**, 18 dez. 2024. Disponível em: <https://portal.sbpcnet.org.br/noticias/5a-cncti-livro-lilas-e-obra-sobre-participacao-social-documentam-debates-da-maior-conferencia-de-cti-realizada-no-pais/>. Acesso em: 3 abr. 2025.

DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A II CONFERÊNCIA NACIONAL DE MIGRAÇÕES, REFÚGIO E APATRIDIA EM 2023¹

Daniel A. de Azevedo²

Bibiana Waquil Campana³

Denise Cristina Bomtempo⁴

1 INTRODUÇÃO

Em 2014, São Paulo sediou a etapa nacional da I Conferência Nacional de Migrações e Refúgio (Comigrar), considerada um marco na construção de uma política participativa sobre o tema. Com o tema *Migração e Refúgio: Direitos Humanos e Desenvolvimento*, reuniu em torno de oitocentos participantes, após mais de duzentas conferências prévias realizadas em todo o país entre outubro de 2013 e junho de 2014.

Quase dez anos depois, em 2023, no contexto de reconstrução da participação social no governo federal, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) instituiu um grupo de trabalho (GT) para regulamentar o art. 120 da Lei de Migração, que prevê a criação de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. Em setembro do mesmo ano, o MJSP, por meio da Secretaria Nacional de Justiça (Senajus), iniciou a organização da II Comigrar – agora Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, cuja etapa nacional ocorreu de 8 a 10 de novembro de 2024 com o tema *Cidadania em Movimento*.

Entre as duas edições, o mundo passou por transformações importantes nos fluxos migratórios (Statham *et al.*, 2020; Jorgensen *et al.*, 2019). Segundo a Agência das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), o número de deslocados forçados subiu de 59,5 milhões em 2014 para 117,3 milhões em 2023 (UNHCR, 2024). Por sua vez, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) aponta que o total de migrantes internacionais aumentou de 150 milhões em 1999 para 281 milhões em 2023, incluindo refugiados e deslocados internos (IOM, 2024).

No Brasil, relatório do MJSP em parceria com o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) da UnB indica que, entre janeiro de 2010 e agosto de 2024, o país registrou a entrada de 1,7 milhão de migrantes, entre residentes permanentes, temporários e fronteiriços – com predominância de pessoas vindas da Venezuela, do Haiti e da Bolívia (Brasil, 2024b). Nesse mesmo período, o país reconheceu 146 mil refugiados e recebeu 450 mil solicitações de refúgio. Os refugiados reconhecidos são majoritariamente da Venezuela, da Síria e da República Democrática do Congo, enquanto os solicitantes vêm principalmente da Venezuela, de Cuba e do Haiti (Brasil, 2024b).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi39art12>.

2. Professor adjunto do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: daniel.azevedo@unb.br.

3. Assistente social formada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: bibianawcampana@gmail.com.

4. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Ceará (Uece). E-mail: denise.bomtempo@uece.br.

Esse cenário impulsionou a formulação de políticas públicas para migrantes, refugiados e apátridas, com diferentes níveis de participação social. A primeira política institucional do tipo foi a Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo, de 2016, seguida da Lei de Migração, de 2017, e de quase duas dezenas de políticas e planos estaduais e municipais. Foram também criados conselhos, comitês e centros de atendimento especializado. Apesar disso, segundo Squeff e Pecker (2020), o arcabouço jurídico atual – que inclui a Lei nº 9.474/1997 (Lei de Refúgio) – ainda apresenta lacunas significativas de implementação. Nesse contexto, marcado por avanços e desafios institucionais, realizou-se a II Comigrar em 2024, no Distrito Federal.

Embora existam desde a década de 1930 (Avritzer e Souza, 2013), as conferências nacionais são, para muitos autores, uma inovação institucional impulsionada pela Constituição Federal de 1988, ao ampliarem os canais de diálogo entre sociedade e Estado (Faria e Lins, 2013; Azevedo, 2021). Entre 2018 e 2022, conselhos e conferências foram secundarizados (Araújo e Silva, 2022; Bueno, 2024), mas voltaram a ter protagonismo nos últimos anos, reafirmando seu papel como espaços relevantes de participação (Zanandrez e Menezes, 2024).

À vista disso, este artigo tem como objetivo descrever e analisar a II Comigrar, apontando desafios e avanços. Para tanto, os documentos oficiais (Brasil, 2023, 2024c, 2024d, 2024e, 2024f, 2024g, 2024h, 2024i) e o vídeo oficial da plenária final (Brasil, 2024a) foram analisados com auxílio de dois *softwares* de inteligência artificial (Requalify.ai e Manus) e, posteriormente, verificados manualmente. Em seguida, entrevistas semiestruturadas foram realizadas com um membro da organização da etapa preparatória e dois membros da Comissão Organizadora da Etapa Nacional,⁵ a fim de compreender quais os principais entraves e aperfeiçoamentos construídos nesse processo.

O artigo está organizado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção descreve as etapas da II Comigrar, da convocação à realização da etapa nacional. A terceira revela resultados importantes dessa etapa, incluindo propostas e moções aprovadas. A quarta compara avanços e limites da segunda edição em relação à primeira. A análise evidenciou inovações importantes, como o detalhamento dos eixos temáticos, a priorização de propostas, a maior capilaridade territorial das etapas preparatórias e a introdução das moções como instrumento participativo. Por outro lado, identificaram-se limites como a ausência de uma esfera pública digital robusta, dificuldades logísticas na etapa nacional e entraves estruturais persistentes, como a burocratização dos processos de regularização documental e a frágil institucionalização das propostas. Esses elementos revelam a tensão entre o potencial participativo da conferência e os obstáculos à sua efetiva tradução em políticas públicas.

2 A ORGANIZAÇÃO DA II COMIGRAR

Regulamentada pelas portarias da Senajus/MJSP nº 81, de 20 de setembro de 2023, e nº 103, de 31 de julho de 2024, a II Comigrar teve caráter consultivo e foi dividida em duas etapas: preparatória e nacional. Seus objetivos incluíram: i) aprofundar o debate sobre migração, refúgio e apatridia; ii) propor diretrizes e recomendações para políticas públicas voltadas a esses grupos; iii) fomentar a participação social e política de migrantes, refugiados e apátridas; e iv) integrar entes federativos,

5. O membro entrevistado da organização da etapa preparatória foi Paulo Illes, ex-coordenador-geral de Política Migratória do MJSP. Um dos membros da comissão organizadora entrevistado foi Daniel Diowo Otshudi, congolês membro do Fórum Nacional de Lideranças Migrantes, Refugiadas e Apátridas (Fomigra) e delegado eleito pela Conferência Estadual do Rio de Janeiro. Por fim, o segundo membro da Comissão Organizadora da Etapa Nacional solicitou que seu nome fosse mantido sob anonimato.

sociedade civil e coletivos que atuam na área. As discussões, orientadas pelo tema *Cidadania em Movimento*, foram organizadas em seis eixos: igualdade de tratamento e acesso a serviços; inserção socioeconômica e trabalho decente; interculturalidade e diversidades; governança e participação social; regularização migratória e documental; e enfrentamento a violações de direitos (Brasil, 2024e).

A etapa preparatória contou com três modalidades: conferências livres locais, estaduais e livres nacionais, cada uma com regras específicas de participação, formato, eleição de delegados e envio de propostas. Para todas, estabeleceu-se um mínimo de representação de um quarto de migrantes, refugiados e apátridas entre participantes e um terço entre delegados (Brasil, 2024a). Entre setembro de 2023 e julho de 2024, foram realizadas 119 conferências, mobilizando cerca de 14 mil pessoas no Brasil e no exterior (Brasil, 2024a). Dessas discussões emergiram mais de 2 mil propostas, compiladas em 180 propostas-síntese para subsidiar as discussões da etapa nacional (Brasil, 2024c).

O encontro nacional em Brasília foi organizado por uma comissão dirigida pela Coordenação-Geral de Política Migratória (CGPMIG/MJSP), com representantes de ministérios, órgãos federais, organismos internacionais, universidades e do Fomigra, que teve cinco assentos (tabela 1). À comissão coube validar metodologia, programação, regimento, documentos orientadores e logística, bem como conduzir os debates e a plenária final, conforme a Portaria Senajus/MJSP nº 103/2024. Foi contratada ainda uma consultoria para mediação e relatoria das discussões.

TABELA 1
Origem e quantidade de membros da comissão organizadora

Origem	Membros
MJSP	3
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	1
Polícia Federal (PF)	1
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)	1
Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC)	1
Ministério da Saúde (MS)	1
Ministério da Educação (MEC)	1
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	1
Fomigra	5
OIM	1
Acnur	1
UnB	1
Fundação Pan-Americana de Desenvolvimento (Pan American Development Foundation – PADF)	1
Total	19

Fonte: Brasil (2024h).
Elaboração dos autores.

2.1 Etapa nacional da II Comigrar

Após a eleição dos delegados nas etapas preparatórias, realizadas em todo o território nacional, os contatos oficiais passaram a ser feitos por *e-mail* individual de cada delegado/a, no qual foram encaminhadas orientações sobre documentação, formulários, logística, hospedagem, treinamentos e materiais da conferência, como caderno de propostas e regimento.

Segundo o caderno final, a organização também promoveu uma série de capacitações *online*, entre setembro e outubro de 2024, voltadas aos 271 delegados eleitos (Brasil, 2024d). Realizadas em cinco encontros e divididas em seis módulos pela CGPMIG/MJSP, as formações abordaram temas como cidadania, participação social, bem como foram realizadas discussões atinentes aos eixos temáticos da II Comigrar (2ª Comigrar [...], 2024). Incluíam orientações sobre a conferência, o funcionamento dos GTs, as miniplenárias e a plenária final. Apesar de bem avaliadas, um dos entrevistados da comissão organizadora apontou que houve ênfase excessiva na metodologia, em detrimento da formação política dos delegados.

A etapa nacional foi realizada entre os dias 8 e 10 de novembro de 2024 no *campus* Darcy Ribeiro da UnB, após adiamento de sua realização prevista inicialmente para junho, em Foz do Iguaçu, no Paraná. A conferência se dividiu em dois blocos: o deliberativo e a programação ampliada.

O primeiro bloco englobou os GTs, miniplenárias e a plenária final. Cada eixo temático contou com dois GTs, com cerca de trinta participantes cada, que analisaram o mesmo conjunto de propostas. Após a seleção das doze propostas prioritárias por GT, as miniplenárias harmonizaram os textos e definiram as propostas a serem levadas à plenária final, onde foram aprovadas dez propostas por eixo, somando sessenta no total, conforme o regimento, que exigia quórum mínimo de um terço dos delegados.

Devido à limitação dos espaços, a participação ativa nas instâncias deliberativas foi restrita. Como alternativa, criou-se a programação ampliada, paralela às discussões, composta por atividades não deliberativas abertas ao público geral. Essa programação envolveu órgãos públicos, sociedade civil e instituições convidadas, com feira de serviços, programação infantojuvenil, atividades livres e uma feira de empreendedorismo (Brasil, 2024g). Segundo o MJSP, participaram 481 pessoas, com o envolvimento de 22 organizações na feira de serviços e a realização de 41 atividades paralelas (Brasil, 2024d, p. 17). Entretanto, o entrevistado Paulo Illes avaliou que a divisão entre as agendas criou um evento para delegados e outro para participantes, esvaziando as atividades paralelas.

A participação social foi organizada em quatro categorias: i) delegados – com direito a voz e voto, eleitos nas etapas preparatórias; ii) convidados – com direito a voz nos GTs e miniplenárias; iii) observadores – sem direito a voz ou voto, convidados ou inscritos espontaneamente; e iv) público geral – participantes na programação ampliada.

O evento também previu a apresentação de moções, desde que propostas por delegados ou convidados, com apoio de ao menos 25 participantes. As moções deveriam estar vinculadas aos eixos temáticos, respeitar princípios constitucionais e de direitos humanos, seguir o modelo oficial e ser entregues dentro do prazo às coordenações das miniplenárias, conforme estabelecido pelo regimento interno.

3 RESULTADOS DA CONFERÊNCIA

Os resultados da II Comigrar podem ser organizados em dois momentos: a etapa preparatória e a etapa nacional. No primeiro, observou-se ampla mobilização, com 52% dos quase 14 mil participantes sendo migrantes, refugiados ou apátridas. Em termos organizativos, as conferências preparatórias envolveram representantes de dois ministérios, 21 estados, o Distrito Federal, 63 municípios e 246 organizações da sociedade civil, incluindo instituições de ensino e pesquisa, associações de

bairro e coletivos locais (Brasil, 2024i). Nesse contexto, Paulo Illes afirmou: “não entendo a Comigrar como um evento. O processo é muito mais importante”.

Na etapa nacional, destaca-se a diversidade de temas discutidos e votados na plenária final. Segundo a entrevista realizada com o membro da comissão organizadora, a II Comigrar teve retorno positivo por ser uma “entrega concreta”, uma ação executada. Conforme o caderno final, das setecentas pessoas presentes na etapa nacional, 56% eram mulheres, 59% negras (pretas e pardas) e 67% migrantes, refugiadas ou apátridas – com maior presença de venezuelanos e haitianos. Apesar disso, o refugiado Daniel Diowo Otshudi criticou a dificuldade de acesso às informações sobre as etapas do processo e os resultados da conferência.

Em relação às propostas, foram identificados, com auxílio do *software* Manus, 123 subtemas entre os 24 temas mais proeminentes no caderno final. As propostas revelam a complexidade da sistematização e o desafio da priorização. Observa-se certo equilíbrio temático, com destaque para “acesso à educação”, presente em quatro das dez propostas do eixo 1. Também figuraram entre os temas mais frequentes o acesso ao trabalho, a educação intercultural, o fortalecimento da participação social, a simplificação da regularização documental e a qualificação dos mecanismos de proteção (quadro 1).

QUADRO 1

Temas proeminentes por eixo temático e sua incidência, e subtemas proeminentes por tema

Eixo 1	Acesso à educação (quatro propostas, 6,7% do total)	Políticas de inclusão escolar para crianças e adolescentes; reconhecimento de diplomas e certificados; cursos de português como língua de acolhimento; formação de professores para educação intercultural; e materiais didáticos adaptados.
	Acesso à saúde (três propostas, 5,0% do total)	Capacitação de profissionais para atendimento multicultural; serviços de tradução e interpretação nos equipamentos de saúde; materiais informativos em diversos idiomas; inclusão de práticas medicinais tradicionais; e atendimento especializado para traumas relacionados a deslocamentos forçados.
	Acesso à moradia (duas propostas, 3,3% do total)	Inclusão nos planos e programas de habitação existentes; percentual específico no programa Minha Casa, Minha Vida; flexibilização de exigências documentais; facilitação do acesso ao crédito para aquisição e reforma; programas de aluguel social com contratos traduzidos; regularização fundiária de imóveis ocupados; e moradias populares adaptadas às especificidades socioculturais.
	Políticas para povos indígenas (uma proposta, 1,7% do total)	Garantia de participação nas políticas indigenistas brasileiras; criação de comunidades indígenas via cessões de terras; implantação de agrovilas produtivas; acesso a editais de incubadoras em universidades; linhas de crédito para atividades de plantio e criação de animais; e preservação da identidade cultural e autonomia.
Eixo 2	Inclusão no mercado de trabalho (três propostas, 5,0% do total)	Políticas de inserção laboral específicas; combate à discriminação no ambiente de trabalho; fiscalização contra a exploração laboral; incentivos para contratação de migrantes, refugiados e apátridas; e programas de mentoria profissional.
	Reconhecimento profissional (três propostas, 5,0% do total)	Validação de diplomas e certificados; reconhecimento de competências e experiências profissionais; programas de requalificação profissional; certificação de habilidades técnicas; e acordos internacionais para reconhecimento de qualificações.
	Empreendedorismo e geração de renda (duas propostas, 3,3% do total)	Fomento ao empreendedorismo; linhas de microcrédito específicas; capacitação em gestão de negócios; incubadoras de empresas para migrantes; e feiras e espaços de comercialização de produtos.
	Proteção social (duas propostas, 3,3% do total)	Inclusão em programas de transferência de renda; acesso à previdência social; políticas de segurança alimentar; proteção contra trabalho análogo à escravidão; e garantia de direitos trabalhistas.

(Continua)

(Continuação)

Eixo 3	Educação intercultural (três propostas, 5,0% do total)	Diretriz do MEC para política de educação inclusiva e intercultural; valorização da diversidade linguística nas escolas; formação de educadores em interculturalidade; inclusão de conteúdos sobre migração e refúgio nos currículos; e programas de intercâmbio cultural nas instituições de ensino.
	Promoção da diversidade cultural (três propostas, 5,0% do total)	Espaços para manifestações culturais; fomento a produções artísticas de migrantes; preservação de patrimônios culturais imateriais; festivais e eventos interculturais; e tradução e publicação de obras literárias.
	Combate à discriminação (duas propostas, 3,3% do total)	Campanhas contra xenofobia e racismo; capacitação de servidores públicos; canais de denúncia acessíveis; monitoramento de discursos de ódio; e políticas de reparação para vítimas.
	Comunicação e mídia (duas propostas, 3,3% do total)	Representatividade na mídia; produção de conteúdos multilíngues; capacitação de comunicadores; combate a estereótipos na imprensa; e acesso a meios de comunicação comunitários.
Eixo 4	Instâncias participativas (três propostas, 5,0% do total)	Criação e fortalecimento de conselhos e fóruns; garantia de representatividade nos espaços decisórios; conferências periódicas sobre migração e refúgio; orçamento participativo para políticas migratórias; e consultas públicas acessíveis.
	Transparência e <i>accountability</i> (três propostas, 5,0% do total)	Sistemas de informação sobre políticas migratórias; relatórios periódicos de implementação; indicadores de monitoramento; ouvidorias especializadas; e prestação de contas participativa.
	Articulação federativa (duas propostas, 3,3% do total)	Coordenação entre União, estados e municípios; comitês intergestores para políticas de migração, refúgio e apatridia; repasses de recursos para implementação local; capacitação de gestores municipais; e planos estaduais e municipais.
	Cooperação internacional (duas propostas, 3,3% do total)	Acordos bilaterais e multilaterais; participação em fóruns internacionais; implementação de convenções e tratados; cooperação técnica com outros países; e diálogo com organismos internacionais.
Eixo 5	Simplificação de procedimentos (três propostas, 5,0% do total)	Desburocratização dos processos de regularização; digitalização de serviços; atendimento descentralizado; redução de taxas e custos; e procedimentos simplificados para grupos vulneráveis.
	Segurança jurídica (três propostas, 5,0% do total)	Uniformização de procedimentos; previsibilidade nas decisões administrativas; recursos administrativos acessíveis; assistência jurídica gratuita; e proteção contra deportações arbitrárias.
	Acesso à informação (duas propostas, 3,3% do total)	Materiais informativos multilíngues; capacitação de servidores para orientação; plataformas digitais acessíveis; serviços de tradução e interpretação; e campanhas informativas sobre direitos e deveres.
	Prevenção da apatridia (duas propostas, 3,3% do total)	Registro civil de nascimento universal; facilitação da naturalização; proteção a crianças nascidas no exterior; reconhecimento de documentos estrangeiros; e cooperação consular para documentação.
Eixo 6	Mecanismos de proteção (três propostas, 5,0% do total)	Sistemas de denúncia acessíveis; protocolos de atendimento a vítimas; abrigos e casas de passagem; medidas protetivas específicas; e assistência psicossocial especializada.
	Eradicação do trabalho análogo à escravidão (três propostas, 5,0% do total)	Fiscalização de ambientes laborais; resgate e acolhimento de vítimas; reinserção socioeconômica; responsabilização de exploradores; e campanhas de conscientização.
	Combate ao tráfico de pessoas (duas propostas, 3,3% do total)	Prevenção e conscientização; investigação e responsabilização; proteção às vítimas; cooperação internacional; e capacitação de agentes públicos.
	Proteção de grupos vulneráveis (duas propostas, 3,3% do total)	Políticas específicas para mulheres; proteção a crianças e adolescentes; atenção a idosos; acessibilidade para pessoas com deficiência; e políticas para população LGBTQIA+.

Fonte: Brasil (2024d).

Elaboração dos autores.

A leitura do caderno final revela diferentes perspectivas nos textos de cada eixo. Alguns grupos priorizam o atendimento humanizado e a criação de estruturas que assegurem a participação ativa de migrantes, refugiados e apátridas, enquanto outros ressaltam a urgência de integrar o tema à emergência climática. Também surgem tensões sobre a falta de clareza nos processos de solicitação de vistos e a necessidade de capacitação de servidores públicos, refletindo a complexidade dos desafios enfrentados por essas populações. Essas divergências expressam a variedade de visões sobre como tratar as questões migratórias no Brasil.

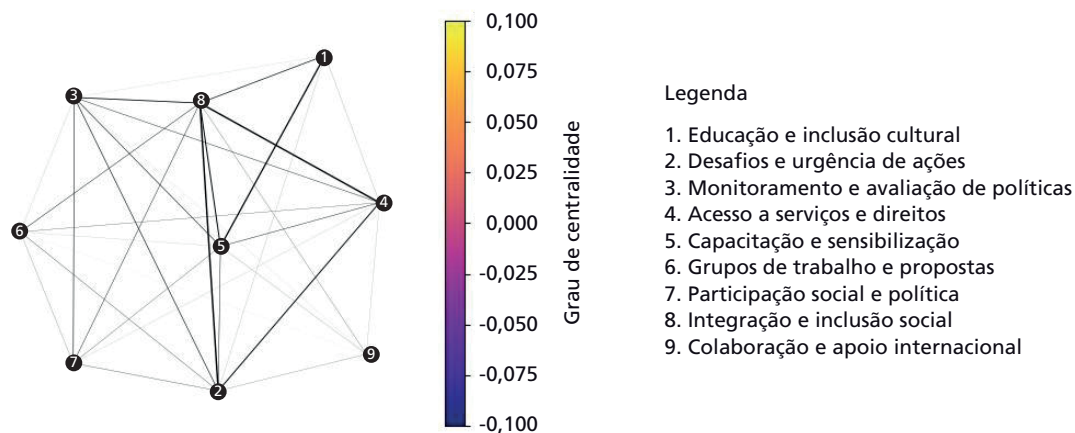
Destaca-se a resposta de Daniel Diowo Otshudi, congolês e representante do Fomigra, ao ser perguntado sobre expectativas em relação à II Comigrar. Ele apontou como avanço a criação de uma secretaria específica para migrantes, refugiados e apátridas, proposta que ecoa um dos debates centrais da etapa nacional.

Vale observar ainda que a definição dos eixos temáticos resultou mais de uma escolha dos organizadores do que de distinções conceituais. É o caso do acesso ao trabalho, que ganhou um eixo próprio e mostrou-se especialmente relevante nas prioridades detectadas via *software* de inteligência artificial (Requalify.ai). A nuvem de palavras (figura 1) destaca a centralidade do tema, especialmente vinculado ao termo “direitos”.

FIGURA 1
Nuvem de palavras dos documentos analisados

FIGURA 2

Rede de similaridade produzida a partir dos documentos analisados



Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Quanto maior o grau de centralidade, mais proximidade têm os temas.

2. Utilizou-se o *software* de inteligência artificial Requalify.ai.

As moções do evento, por sua vez, totalizaram 34 de dez tipos diferentes, a saber: apoio; aprovação; denúncia; repúdio; recomendação; proposta de implementação administrativa; reivindicação; defesa de criação de categoria de refugiado; em branco; e outros (não especificado) (Brasil, 2024d, p. 49-66).

A análise do relatório (Brasil, 2024d) indica que as moções se concentraram em oito temas principais: regularização documental (dez moções); povos indígenas (seis); direitos humanos e combate à discriminação (cinco); participação política e institucional (quatro); educação e cultura (três); acesso a serviços públicos e justiça (três); justiça ambiental e desastres (duas); e incidência internacional e tratados (uma).

4 AVANÇOS E DESAFIOS

Os temas mais recorrentes na II Comigrar, em 2024, repetem pautas da primeira edição da conferência, de 2014. Exceto pela revogação do Estatuto do Estrangeiro, conquistada por meio da Lei nº 13.445/2017, assuntos como direito ao voto, serviços especializados, capacitação de agentes públicos, trabalho decente e acesso a políticas sociais (Sartoretto e Baggio, 2019) seguem entre os principais desafios. A desburocratização e uniformização de procedimentos, também apontadas em 2014, continuam pendentes, apesar da nova lei, sobretudo devido ao Decreto nº 9.199/2017, considerado excessivamente burocrático e permissivo à discricionariedade administrativa (Vedovato, 2020; Noschang e Piucco, 2020).

A exemplo da primeira edição, a II Comigrar teve entre seus objetivos subsidiar o Plano e a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátridia (Brasil, 2024d). A primeira conferência foi um marco na participação política de migrantes, refugiados e apátridas no Brasil, rompendo com a lógica securitária do antigo Estatuto (Lei nº 6.815/1980). O evento é frequentemente associado ao processo que resultou na aprovação da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração). Baggio e Sartoretto (2019) a destacam como experiência inédita de inclusão social e construção coletiva de políticas públicas.

A segunda edição, por sua vez, ocorreu após um contexto de recrudescimento da política de migração, refúgio e apatridia, com militarização de fronteiras e retorno de perspectivas seletivas (Figueira e Ortiz, 2020; Wermuth, 2020; Villen e Quintanilha, 2020; Bomtempo, 2024). Mesmo assim, a conferência avançou: detalhou questões específicas em cada eixo, instituiu um eixo temático sobre regularização documental, permitiu apresentação de moções e adotou uma metodologia de priorização de propostas voltada à exequibilidade das recomendações.

Ao comparar os eventos, houve redução no número de conferências preparatórias – de 202 (Sartoretto e Baggio, 2019) para 119 –, possivelmente devido a critérios mais rígidos para a sua realização. Em contrapartida, o número de estados participantes cresceu de oito para 22, mais o Distrito Federal (Brasil, 2024i), indicando maior capilaridade e envolvimento institucional.

Um ponto de contraste foi o uso de plataformas digitais: a I Comigrar utilizou o Participa.br para debates, divulgação de documentos e recebimento de sugestões. Na segunda edição, os encontros remotos ocorreram por plataformas privadas e os canais oficiais foram limitados a *site*, redes sociais do MJSP e *e-mail*, mas também houve encontros remotos realizados por meio de plataformas virtuais. Além disso, o número de delegados eleitos caiu de 556 (Claro e Fauth Júnior, 2015) para 269 (2ª Comigrar [...], 2024). Por outro lado, a II Comigrar garantiu o custeio de passagens e diárias dos delegados durante o evento (passagens e diárias).

Outro avanço foi o incentivo à formulação de propostas locais, promovido pelo MJSP, que estimulou a construção de políticas municipais e estaduais – possibilidade promissora para investigações futuras sobre os impactos da conferência. Ainda assim, a análise da plenária final, disponível em vídeo (Brasil, 2024a), revela insatisfações dos participantes com o caráter centralizador do evento e a limitação da participação efetiva de algumas lideranças.

Por fim, cabe destacar as críticas feitas pelos entrevistados sobre a insuficiência de estrutura institucional para a realização da conferência. Seja pela ausência do ministro na etapa nacional, o que demonstraria pouca relevância da temática para sua agenda, seja pela ausência de legislação e rubrica financeira predefinida (o que Paulo Illes definiu, em entrevista, como um “problema embrionário da Comigrar”), o que eles descrevem é a inexistência da Comigrar enquanto instituição, tornando-se um evento à mercê da vontade política.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou a II Comigrar como um processo político-institucional permeado por disputas, avanços e contradições. A conferência consolidou-se como espaço estratégico de articulação entre migrantes, refugiados e apátridas e o Estado, permitindo a formulação de propostas com base em suas vivências e experiências.

Apesar da ampla mobilização e territorialização do processo, seu impacto depende da capacidade de converter essas proposições em políticas públicas com estrutura e financiamento adequados. A falta de retorno oficial sobre as deliberações aprovadas e a ausência de institucionalização da conferência como instrumento estável de participação social lançam incertezas sobre sua continuidade e efetividade.

Ainda assim, a Comigrar reafirma seu papel como catalisadora de organização política e produção coletiva de agendas. Caberá a estudos futuros avaliar se a segunda edição contribuiu concretamente para a formulação do Plano e da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. Mais do que um evento, a conferência é uma arena de disputa pela cidadania – essencial ao fortalecimento democrático e à ampliação de direitos no Brasil contemporâneo.

REFERÊNCIAS

- 2ª COMIGRAR inicia última fase preparatória para evento nacional. **Gov.br**, Brasília, 27 set. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/2a-comigrar-inicia-ultima-fase-preparatoria-para-evento-nacional>. Acesso em: 23 maio 2025.
- ARAÚJO, R. P. A.; SILVA, B. E. B. Estudo de caso sobre os conselhos nacionais no governo Jair Bolsonaro (2019-2022). **Século XXI: Revista de Ciências Sociais**, v. 12, n. 2, p. 24-39, 2022.
- AVRITZER, L.; SOUZA, C. (org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013.
- AZEVEDO, D. A. **Democracia participativa como um sofisma**. Rio de Janeiro: Ape'ku, 2021.
- BABLER, C. A. A.; DELLOVA, R. S. Dilemas da inclusão: migrantes e refugiados na perspectiva nacional. In: RAMOS, A. C.; VEDOVATO, L. R.; BAENINGER, R. (org.). **Lei de Migração: os três primeiros anos**. Campinas: Nepo/Unicamp; Observatório das Migrações em São Paulo/Fadisp, 2020. p. 365-382. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/leimig/lei_mig.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025.
- BAGGIO, R. C.; SARTORETTO, L. M. O processo de construção do novo marco legal migratório no Brasil: entre a ideologia da segurança nacional e o direito humano de migrar. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 24, n. 3, p. 27-59, set./dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v24i31299>.
- BOMTEMPO, D. Dispersão territorial controlada das migrações internacionais no Brasil. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, v. 46, 2024.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Texto base da II Comigrar**. Brasília: MJSP, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/comigrar/documentos-orientadores-1/etapa-preparatoria/texto-base-2a-comigrar-cidadania-em-movimento.pdf>.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia**. Brasília: MJSP, 2024a. 1 vídeo (6 h 24 min). Publicado pelo canal do Ministério da Justiça e Segurança Pública no Youtube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=HTX_yQ1qwks. Acesso em: 7 de março de 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Boletim da Migração no Brasil**, Brasília, n. 4, out. 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/secretaria-nacional-de-justica-senajus/boletim-da-migracao-no-brasil_10102024_versao-agosto-final-10-out-2024-1.pdf. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Caderno de propostas**: etapa nacional. Brasília, 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/comigrar/documentos-orientadores-1/etapa-nacional/arquivos/caderno-de-propostas.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Caderno final de propostas priorizadas**: II Comigrar. Brasília: MJSP, 2024d. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/comigrar/cadernos-com-propostas-priorizadas/2COMIGRARCadernoFinal1_compressed1.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Documento orientador**: etapa preparatória – com alterações. Brasília: MJSP, 2024e. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/comigrar/documentos-orientadores-1/etapa-preparatoria/com-alteracoes-pt-documento-orientador-etapa-preparatoria-2.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Manual de participação**: etapa nacional. Brasília, 2024f. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/comigrar/documentos-orientadores-1/etapa-nacional/arquivos/manual-de-participacao.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Programação da II Comigrar**. Brasília: MJSP, 2024g. 15 p. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/secretaria-nacional-de-justica-senajus/programacao-2a-comigrar-2.pdf>. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Regimento interno da II Comigrar**. Brasília: 2024h. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/comigrar/documentos-orientadores-1/etapa-nacional/regimento-interno>.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Relatório de sistematização da etapa preparatória**. Brasília: MJSP, 2024i. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/comigrar/delegados-e-propostas/etapa-preparatoria/relatorio-etapa-preliminar.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BUENO, K. M. **Participação social no Suas**: uma análise das conferências de assistência social no governo Bolsonaro (2019-2022). Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2024.

CAMPOS, C. A. M.; ROSA, E. M. Refugiados sírios no Brasil: revisão da literatura. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 10, n. 10, p. 3214-3236, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.51891/rease.v10i10.16147>.

PARANÁ. **II Conferência Estadual de Migrações, Refúgio e Apatridia**. 2024. (Portal eletrônico). Disponível em: <https://www.justica.pr.gov.br/Pagina/II-Conferencia-Estadual-de-Migracoes-Refugio-e-Apatridia>. Acesso em: 27 jun. 2025.

SQUEFF, T. C.; PECKER, J. P. O artigo 120 da Lei de Migrações de 2017: impactos e prognósticos da inexistência de uma Política Migratória Nacional. In: RAMOS, A. C.; VEDOVATO, L. R.; BAENINGER, R. (org.). **Lei de Migração: os três primeiros anos**. Campinas: Nepo/Unicamp; Observatório das Migrações em São Paulo/Fadisp, 2020. p. 429-456. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/leimig/lei_mig.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025.

STATHAM, P. *et al.* Globalising Thailand through gendered “both-ways” migration pathways with “the West”: cross-border connections between people, states, and places. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 46, n. 8, p. 1513-1542, 2020.

UNHCR – UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global trends: forced displacement in 2023**. Geneve: UNHCR, 2024. Disponível em: <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2023>. Acesso em: 23 maio 2025.

VEDOVATO, L. R. A nova Lei de Migração interpretada pelos tribunais: a interpretação e as mudanças de cenário. In: RAMOS, A. C.; VEDOVATO, L. R.; BAENINGER, R. (org.). **Lei de Migração: os três primeiros anos**. Campinas: Nepo/Unicamp; Observatório das Migrações em São Paulo/Fadisp, 2020. v. 1. p. 699-717.

VILLEN, P.; QUINTANILHA, K. A nova Lei de Migração (13.445/2017) como espelho de forças ambivalentes. In: RAMOS, A. C.; VEDOVATO, L. R.; BAENINGER, R. (org.). **Lei de Migração: os três primeiros anos**. Campinas: Nepo/Unicamp; Observatório das Migrações em São Paulo/Fadisp, 2020. p. 129-144. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/leimig/lei_mig.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025.

WERMUTH, M. Â. D. A Lei 13.445/2017 e a ruptura paradigmática rumo à proteção dos direitos humanos dos migrantes no Brasil: avanços e retrocessos. In: RAMOS, A. C.; VEDOVATO, L. R.; BAENINGER, R. (org.). **Lei de Migração: os três primeiros anos**. Campinas: Nepo/Unicamp; Observatório das Migrações em São Paulo/Fadisp, 2020. p. 101-116. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/leimig/lei_mig.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025.

ZANANDREZ, P.; MENEZES, D. M. O. A dinâmica participativa da direita e a reorganização da participação social no Brasil: um estudo sobre a retomada das Conferências Nacionais. **Temas y Debates: Revista Universitaria de Ciencias Sociales**, n. 48, p. 131-161, 2024.

IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE GESTÃO DO TRABALHO E DA EDUCAÇÃO NA SAÚDE: RECONSTRUINDO DIRETRIZES PARA O FUTURO DA FORÇA DE TRABALHO NO SUS¹

Jéssica Vasconcelos de Abreu²

Maria Estela Capuano Villar³

1 INTRODUÇÃO

Após um hiato de dezoito anos desde a última edição, a etapa nacional da IV Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (CNGTES) aconteceu entre os dias 10 e 13 de dezembro de 2024, em Brasília, marcando a retomada de um dos principais espaços de construção democrática de diretrizes para as políticas voltadas ao trabalho e à educação na saúde, sobretudo no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Diante de um cenário apontado pelos realizadores da conferência como prejudicado pela precarização do trabalho da saúde no Brasil (Brasil, 2023), somado ao impacto da pandemia de covid-19 e sua repercussão direta no mercado de trabalho (Brasil, 2024c), a IV CNGTES deu continuidade a uma agenda estratégica que havia perdido força no debate nacional.

A longa lacuna entre a terceira e a quarta edições adiou discussões relevantes sobre a atualização de diretrizes para as políticas públicas no setor, especialmente em um contexto de transformações profundas no mundo do trabalho e na formação profissional em saúde.⁴ Entretanto, vale ressaltar que, nesse período, a Conferência Nacional de Saúde, a Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS, as políticas nacionais de gestão do trabalho e educação na saúde e de educação popular em saúde, além de outros mecanismos, tiveram papel preponderante na manutenção do tema na pauta política e institucional. Em sua 17^a edição, a conferência aprovou dezoito propostas voltadas para a valorização dos trabalhadores da saúde e a formação de profissionais (Libório, 2024).

A organização da quarta edição da CNGTES será apresentada nas demais seções deste artigo, em um relato descritivo. Para tanto, foram utilizados como fontes principais de informação documentos oficiais, normativos e matérias jornalísticas que registraram os debates e encaminhamentos do evento. O texto está estruturado em cinco seções, contando com esta introdução e as considerações finais. Nas três seções de desenvolvimento, foram abordados: o processo conferencial, incluindo um breve histórico de conferências anteriores, os marcos legais e o calendário estabelecido; a descrição da estrutura de organização e as etapas preparatórias; e as inovações e boas práticas implementadas nesta edição.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi39art13>.

2. Assistente de pesquisa e ciências de dados júnior do Programa de Incentivo à Pesquisa Aplicada (Pipa) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). E-mail: jessica.vasconcelos@usp.br.

3. Assistente de pesquisa e ciências de dados júnior do Pipa na Diest/Ipea. E-mail: estela.capuano@gmail.com.

4. A título de exemplo, o documento orientador da IV CNGTES (Brasil, 2024c) menciona o pagamento de salários cada vez mais baixos, a ausência ou insuficiência de planos de carreira, a precarização nas relações de trabalho, a falta de espaços de negociação coletiva, entre outros efeitos observados no período. No que se refere à formação profissional em saúde, destacam-se transformações, sobretudo, no fortalecimento das demandas do SUS como parâmetro para orientar a formação em diversas frentes – seja no ensino técnico e tecnológico, na graduação, na pós-graduação ou na qualificação de trabalhadores. Entretanto, preocupa também a expansão de cursos da área da saúde na modalidade de educação a distância (EaD), os quais podem comprometer o desenvolvimento de competências que exigem a vivência direta em cenários de aprendizagem prática.

2 PROCESSO CONFERENCIAL

2.1 Breve histórico das conferências anteriores

A trajetória das conferências nacionais sobre o trabalho e a educação na saúde teve início com a realização da I Conferência Nacional de Recursos Humanos para a Saúde, que marcou o reconhecimento da importância da gestão de pessoas e da qualificação dos trabalhadores no setor. À época, embora a valorização salarial e o aprimoramento da formação dos profissionais fossem reconhecidos como fundamentais para adequar suas capacidades à realidade social brasileira, já se compreendia que era preciso ir além dessas questões. Uma das principais contribuições da conferência foi inaugurar e incorporar, de forma estruturada, o debate sobre temas como recrutamento e seleção, concursos públicos, planos de carreira e remuneração, isonomia salarial, avaliação de desempenho, direitos trabalhistas, entre outras pautas que, ao serem enfrentadas, poderiam abrir caminho para soluções mais eficazes e transformadoras (Brasil, 1986).

Oito anos depois, a II Conferência Nacional de Recursos Humanos para a Saúde, realizada em 1993, indicava um movimento de transformação no olhar sobre a gestão de pessoas na área. Isso porque a conferência levou para o centro do debate a compreensão de que os trabalhadores de saúde são sujeitos fundamentais na concretização dos objetivos do SUS, ao lado também da população usuária e beneficiária dos serviços de saúde. Passa-se, então, a reforçar a gestão de pessoas não apenas em termos administrativos, mas como parte de uma relação ética entre trabalhadores e usuários, exigindo, à época, uma revisão dos pactos que sustentavam essa interação.

Outro aspecto evidenciado por essa conferência foi a existência de um círculo vicioso entre a fragilidade da política de recursos humanos à época e a própria efetividade do SUS, destacando que o sucesso de um dependia diretamente do fortalecimento do outro. A partir dessas constatações, foram apresentadas propostas voltadas para três grandes temas interligados: a saúde da população brasileira; o processo de implementação e fortalecimento do SUS; e seus próprios recursos humanos. Na prática, a edição ampliou o escopo da conferência, incorporando discussões sobre a formação e a capacitação dos profissionais, bem como sobre a melhoria das condições de trabalho. A conferência também trouxe para a pauta a distribuição desigual de profissionais de saúde no território nacional e a necessidade de políticas públicas voltadas para a fixação desses trabalhadores em áreas mais vulnerabilizadas (Brasil, 1994).

Por sua vez, a III CNGTES, realizada em 2006, inaugurou uma nova fase do movimento, com a mudança de nomenclatura e maior abrangência do processo de integração entre as políticas de saúde e educação. Essa mudança não foi apenas formal, mas refletiu uma ponderação ao termo “recursos humanos”, considerado insuficiente para expressar o papel central dos trabalhadores à frente dos serviços de saúde. Conforme apontam Viana, Martins e Frazão (2018), essa crítica foi fortemente expressa durante a conferência, especialmente pelo então secretário de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde do Ministério da Saúde (MS), Francisco Eduardo Campos. Este afirmou: “Os trabalhadores da saúde não são um insumo adicional que se agrega aos recursos financeiros, tecnológicos e de infraestrutura para produzir serviços: são os próprios serviços de saúde” (Dominguez, 2006, p. 10).

A intenção era sinalizar a necessidade de uma formação mais qualificada e alinhada aos princípios do SUS. Naquele momento, a pauta esteve fortemente voltada para temas como a articulação

entre universidades, escolas técnicas e os serviços de saúde, a valorização dos profissionais da saúde, além de expor uma abordagem mais crítica sobre as políticas de financiamento e as práticas de gestão nos serviços públicos de saúde (Brasil, 2006). O quadro 1 resume informações gerais como nome, edição, ano, instrumento de convocação e tema principal de cada conferência realizada até a publicação deste texto.

QUADRO 1

Nome, edição, ano, convocação e tema das conferências nacionais de gestão do trabalho e da educação na saúde (1986-2024)

Nome	Edição	Ano	Ato de convocação	Tema
Conferência Nacional de Recursos Humanos para a Saúde	I	1986	Não localizado	Política de recursos humanos rumo à reforma sanitária
Conferência Nacional de Recursos Humanos para a Saúde	II	1994	Portaria MS nº 591/GM, de 2 de junho de 1993	Não foi identificado um tema-síntese. ¹
CNGTES	III	2006	Portaria nº 935, de 15 de junho de 2005	Trabalhadores de Saúde e a Saúde de Todos os Brasileiros: práticas de trabalho, de gestão, de formação e de participação
CNGTES	IV	2024	Resolução nº 724, de 9 de novembro de 2023	Democracia, Trabalho e Educação na Saúde para o Desenvolvimento: gente que faz o SUS acontecer

Fonte: Ipea. Participação em Foco. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/>. Acesso em: 7 fev. 2026. Brasil. Biblioteca Virtual em Saúde do Ministério da Saúde. Disponível em: <https://bvsmis.saude.gov.br/>. Acesso em: 7 fev. 2026. Brasil. Imprensa Nacional. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/>. Acesso em: 7 fev. 2026.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Não foram identificados registros digitais de um tema-síntese para a II Conferência Nacional de Recursos Humanos para a Saúde, diferentemente do observado nas edições subsequentes. O relatório final da conferência (Brasil, 1994) indica que o debate se estruturou em torno de três eixos relativos às relações de trabalho em saúde: i) a centralidade da população usuária como finalidade das ações e dos serviços de saúde, tendo os trabalhadores como principais sujeitos desse processo; ii) a necessidade de que essa relação seja orientada por uma ética pactuada entre usuários e trabalhadores, demandando revisão crítica; e iii) a existência de um círculo de interdependência entre o SUS e sua política de recursos humanos.

2.2 O processo conferencial

A convocação da IV CNGTES está ancorada em um histórico de debates e marcos legais que reforçam a importância do tema para o SUS. A primeira conferência temática sobre recursos humanos aconteceu em 1986, impulsionada pela VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada no mesmo ano. Embora as conferências temáticas de saúde não tenham periodicidade fixa, sua realização é pautada pelas diretrizes da Conferência Nacional de Saúde, que ocorre a cada quatro anos e define as prioridades para o setor. Nesse contexto, a XVII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 2023, identificou a gestão do trabalho e da educação na saúde como agenda prioritária, considerando sua transversalidade e centralidade para o funcionamento do SUS. Ao avaliar as demandas, o CNS reconheceu a urgência em discutir o tema.

A base legal que sustenta a convocação da IV CNGTES está fundamentada em um conjunto de normativas, incluindo a Constituição Federal de 1988, que atribui ao SUS a ordenação da formação de recursos humanos em saúde (art. 200, inciso III), e as leis nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990, que regulamentam o SUS e instituem os mecanismos de participação social, como as conferências e conselhos de saúde. Além disso, o ato convocatório cita o Decreto nº 5.839/2006 e a Lei Complementar nº 141/2012, reforçando o papel do controle social na definição de políticas públicas.

A formalização da IV CNGTES ocorreu por meio da Resolução CNS nº 724, de 9 de novembro de 2023, que estabeleceu o tema *Democracia, Trabalho e Educação na Saúde para o Desenvolvimento: gente que faz o SUS acontecer* e destacou a importância da escuta qualificada da sociedade civil e das diversas categorias profissionais que atuam na saúde pública (Brasil, 2023). Posteriormente, em 28 de maio de 2024, a publicação da Resolução CNS nº 746 (Brasil, 2024f) promoveu alterações nas resoluções CNS nº 724 e nº 732, especialmente no que se refere ao calendário de realização das etapas da conferência, que passou a vigorar com as datas dispostas no quadro 2.

QUADRO 2
Cronograma de realização das etapas da IV CNGTES (2024)

Etapas municipais	Até 30 de junho
Etapas estaduais	De 10 de junho a 27 de setembro
Conferências nacionais livres	Até o final da etapa estadual ou distrital
Etapa nacional	De 10 a 13 de dezembro

Fonte: Brasil (2024f).
Elaboração das autoras.

3 ORGANIZAÇÃO

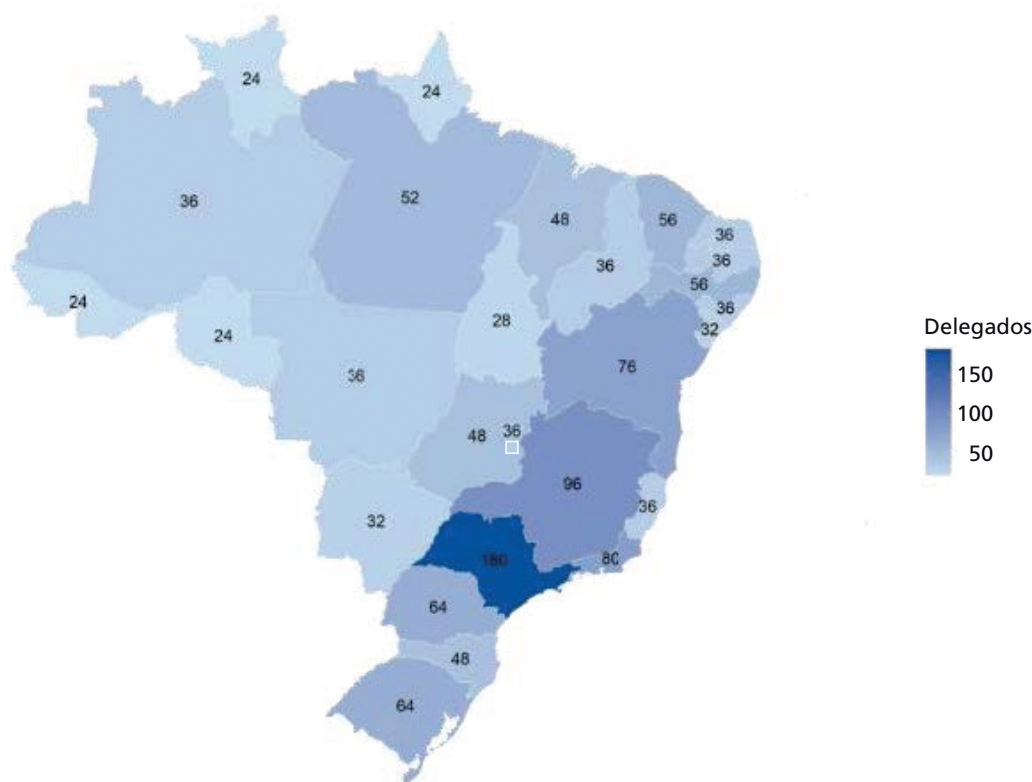
Organizada pelo CNS, com apoio do MS, a IV CNGTES reuniu, na etapa nacional, 2.391 participantes, sendo 1.575 pessoas delegadas, eleitas nas etapas municipais e estaduais nos seus respectivos territórios. Buscando atender a critérios de representatividade e diversidade, o regimento interno recomendou que as conferências municipais e regionais elegeassem suas delegações atendendo à representação de grupos étnico-raciais; movimentos rurais e urbanos; movimentos e entidades de pessoas LGBTQIA+; pessoas com deficiências e com patologias; além de múltiplas gerações, estimulando a participação de pessoas jovens e de aposentados e idosos.

Nas fases estaduais, o mesmo regulamento estabeleceu que a eleição de delegados para a etapa nacional se desse de forma proporcional à população de cada Unidade da Federação (UF) (figura 1). Mais de 10 mil pessoas, de todo o Brasil, participaram das 27 etapas estaduais e distrital (Quarta [...], 2024). A realização de conferências estaduais em 100% das UFs – com encerramento em Roraima, onde nunca havia ocorrido conferência estadual sobre o tema, e início em Mato Grosso – constituiu um feito inédito e representou um marco histórico da conferência temática (Libório, 2024).

Seguindo o regimento, a presidência da conferência foi exercida pela então ministra da Saúde, Nísia Trindade Lima. A coordenação-geral ficou a cargo do presidente do CNS no período, Fernando Pigatto, cabendo a Francisca Valda, na condição de coordenadora-adjunta da IV CNGTES, a condução operacional e cotidiana das atividades.

A comissão organizadora foi definida pela Resolução CNS nº 731, de 19 de janeiro de 2024. Composta por vinte membros indicados pelo pleno do CNS, a comissão foi estruturada de modo a garantir paridade na representação dos segmentos de usuários, profissionais de saúde, e gestores e prestadores de serviços. Suas atribuições incluíram a elaboração de documentos orientadores, regimentos e diretrizes metodológicas, a definição da metodologia do evento, a indicação de expositores e convidados, e a garantia de infraestrutura e acessibilidade.

FIGURA 1

Distribuição de delegados para a etapa nacional da IV CNGTES por UF

Fonte: Brasil (2024e).
Elaboração das autoras.

Ainda na fase preparatória, as conferências nacionais livres funcionaram como espaços deliberativos alternativos, isentos de procedimentos formais como a representação segmentada obrigatória ou eleição de delegação para a etapa principal. Ao todo, registraram-se 48 conferências livres durante o processo, cujos relatórios – integrados aos 27 documentos das etapas estaduais e distrital – compuseram a base para a elaboração do Relatório Nacional Consolidado da IV CNGTES (Brasil, 2024h).

Conforme estabelecido no art. 39 do regulamento da conferência (Brasil, 2024g), a comissão organizadora estruturou a programação da etapa nacional, realizada no Centro Internacional de Convenções do Brasil. Originalmente previsto para ocorrer entre os dias 19 e 22 de novembro de 2024, o encontro aconteceu em dezembro daquele ano, por quatro dias. A programação contemplou mesas temáticas sobre os três eixos da conferência (quadro 3), além dos grupos de trabalho que elaboraram as propostas finais. O evento também dispôs de espaços para compartilhamento de experiências, onde ocorreram as atividades autogestionadas, e para exposição de objetos pessoais e homenagens aos profissionais de saúde e cidadãos vítimas da covid-19.

No dia 12 de dezembro, os participantes da conferência foram convidados a integrar o ato público *Gente que Faz o SUS Acontecer*, realizado na praça do Museu Nacional da República. O evento reuniu mais de quinhentos trabalhadores de saúde, gestores, representantes da sociedade civil e lideranças de movimentos sociais com o objetivo de reforçar a importância do SUS e destacar a necessidade do trabalho digno e seguro para profissionais da saúde. A programação foi encerrada com a plenária deliberativa para a aprovação das diretrizes, após intensa participação dos delegados nas discussões setoriais.

QUADRO 3

Eixos temáticos da IV CNGTES

Tema	Democracia, Trabalho e Educação na Saúde para o Desenvolvimento: gente que faz o SUS acontecer
Eixo I	Democracia, controle social e o desafio da equidade na gestão participativa do trabalho e da educação em saúde
Eixo II	Trabalho digno, decente, seguro, humanizado, equânime e democrático no SUS: uma agenda estratégica para o futuro do Brasil
Eixo III	Educação para o desenvolvimento do trabalho na produção da saúde e do cuidado das pessoas que fazem o SUS acontecer: a saúde da democracia para a democracia da saúde

Fonte: Brasil (2024c).
Elaboração das autoras.

O documento orientador da IV CNGTES afirma que, no intervalo de quase duas décadas entre a terceira e a quarta conferências, um conjunto de fatores estruturais e conjunturais agravou as condições de trabalho no setor. A precarização das relações de trabalho – incluindo a desregulamentação e a terceirização ampliada –, o subfinanciamento crônico do SUS (intensificado, segundo o documento, pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o teto de gastos públicos) e as reformas trabalhista e previdenciária criaram um cenário desfavorável que se agravou com a pandemia de covid-19, expondo a sobrecarga física e emocional das equipes de saúde.

Esses desafios orientaram diretamente a estruturação dos três eixos temáticos da IV CNGTES. O primeiro eixo abordou a gestão participativa e o controle social como ferramentas para enfrentar essas desigualdades, enfatizando a equidade e a integração entre ensino, serviço e comunidade. O segundo eixo respondeu diretamente à precarização laboral, propondo mecanismos como o fortalecimento da negociação coletiva e planos de carreira para garantir condições dignas de trabalho. Por fim, o terceiro eixo tratou da educação permanente em saúde, com propostas para articular formação profissional e necessidades do SUS, combatendo inclusive a expansão desregulada de cursos a distância na área.

4 CNGTES: DESTAQUES E DESAFIOS

A construção da IV CNGTES trouxe consigo avanços metodológicos e práticos que marcaram um novo patamar nesta conferência temática do SUS. As conferências livres foram destacadas como espaços que romperam com formatos tradicionais, permitindo que movimentos sociais, coletivos e instituições, de forma horizontal, mobilizassem suas perspectivas para o debate nacional. Foi uma prática inédita no escopo dessa conferência, que resultou em 48 conferências livres registradas, número que ampliou a diversidade de vozes no Relatório Nacional Consolidado.

Com o advento da pandemia e de eventos climáticos extremos, como enchentes e queimadas, houve o surgimento de uma pressão crescente para a inclusão de modalidades virtuais de participação no processo conferencial. Nesse contexto, as conferências livres inovaram ao preverem explicitamente

em sua regulamentação a possibilidade de realização em três formatos distintos: presencial, virtual ou híbrido.

No âmbito das atividades autogestionadas – que já aconteceram em outras edições da conferência – a IV CNGTES inovou ao estruturar um formato em duas etapas: individual e coletiva. Diferentemente das conferências anteriores, em que as atividades ocorriam em espaços isolados, essa dinâmica criou oportunidades efetivas de troca entre participantes e público externo. A orientação para essas atividades permitiu que suas respectivas organizações pudessem solicitar a reserva de até dez vagas para participantes externos, ampliando o diálogo com movimentos sociais e instituições não vinculadas ao conselho.

Foram criados espaços de convergência temática, onde os relatores de cada grupo apresentavam sínteses para todos os participantes, criando pontes entre os diversos temas debatidos, sem concorrer com a programação principal. As 21 atividades autogestionadas selecionadas pela comissão organizadora ocorreram no momento do *Espaço de Compartilhamento de Experiências Nacionais e Internacionais sobre Democracia, Trabalho e Educação na Saúde para o Desenvolvimento: gente que faz o SUS acontecer*.

Pela primeira vez, a conferência contou com a organização de uma rede colaborativa de comunicadores. A iniciativa se inspirou em ação implementada a partir da XVI Conferência Nacional de Saúde. O objetivo da medida foi fortalecer a cobertura das etapas preparatórias e potencializar a divulgação da IV CNGTES, propagando também seus resultados. Essa rede foi composta por comunicadores populares, profissionais da saúde com atuação em comunicação, estudantes e professores de cursos de comunicação, movimentos sociais, coletivos e organizações da sociedade civil e servidores públicos da saúde com atuação na área de comunicação institucional. Durante a etapa nacional da conferência, a rede atuou diretamente em Brasília, cobrindo os debates, atividades culturais, plenárias e bastidores, e produzindo materiais como: textos, fotos, vídeos, *podcasts*, entrevistas com delegados e participantes, e transmissões ao vivo nas redes sociais. Os conteúdos foram compartilhados por canais institucionais do MS nas redes sociais, *sites* parceiros, *blogs* e páginas de conselhos de saúde, mídias comunitárias, rádios e coletivos de comunicação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização da IV CNGTES simbolizou a reestruturação de um espaço institucional voltado à formulação de diretrizes para a política de recursos humanos e educação em saúde no SUS, incorporando novas demandas acumuladas ao longo de dezoito anos de hiato entre edições. Esse intervalo, porém, não interrompeu o debate sobre gestão de pessoas e formação em saúde.

Durante esse período, o tema permaneceu presente em diversas instâncias: na própria Conferência Nacional de Saúde, que aprovou propostas específicas para o tema; na Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS, que teve suas atividades paralisadas no início de 2019, mas reiniciadas em 2023; e em políticas públicas como a Política Nacional de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde, de 2004, e a Política Nacional de Educação Popular em Saúde, de 2013. Entretanto, transformações ocorridas nesse lapso – incluindo a já mencionada precarização laboral, a introdução de limites orçamentários pelo teto de gastos e o impacto da pandemia de covid-19 nas condições de trabalho – evidenciaram a necessidade de retomar um espaço institucional próprio.

No que tange aos destaques, a IV CNGTES introduziu novas modalidades de participação nas conferências livres (presencial, virtual e híbrida), adaptando-se ao surgimento de tal demanda, tanto pelo avanço das tecnologias e meios digitais de comunicação quanto pela necessidade em face de fatores como a própria emergência de saúde global iniciada em 2020 e as crises climáticas.

Essa edição também ampliou a dinâmica das atividades autogestionadas ao estruturá-las em fases individual e coletiva, implementando também espaços de convergência temática para a síntese dos trabalhos. Adicionalmente, a constituição de uma rede colaborativa de comunicadores, a exemplo do que foi feito em outras conferências na área de saúde, permitiu sistematizar e difundir relatórios, registros audiovisuais e produções textuais durante todo o processo, potencializando o alcance do discurso.

Assim, o legado desta edição reside, entre outros aspectos não alcançados por este relato, na consolidação de um modelo conferencial que articula, de modo formal e estruturado, diretrizes orientadoras para as políticas públicas em desenvolvimento na gestão do trabalho e na educação em saúde, embora seu impacto real dependa agora da capacidade de articulação política para converter diretrizes e propostas em ações concretas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. **Conferência Nacional de Recursos Humanos para a Saúde: relatório final**. Brasília: MS, out. 1986. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/0116conf_rh.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. II Conferência Nacional de Recursos Humanos para a Saúde: relatório final. **Cadernos RH Saúde**, Brasília, v. 2, n. 1, 1994. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/649-conferencia-de-gestao-trabalho-educacao-e-saude>. Acesso em: 2 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Relatório final da III Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde**. Brasília: CNS, 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorio-final-da-3a-conferencia-nacional-de-gestao-do-trabalho-e-da-educacao-na-saude/view>. Acesso em: 2 mar. 2025.

BRASIL. Resolução nº 724, de 9 de novembro de 2023. Convoca a IV Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e Educação em Saúde (CNGTES). **Diário Oficial da União**, seção 1, n. 241, p. 151, 20 dez. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-724-de-9-de-novembro-de-2023-532179331>. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Caderno de orientações para organização da relatoria e grupos de trabalho nas conferências da IV Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde**. Brasília: CNS, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/conferencias/4a-cngtes/publicacoes/caderno-de-orientacoes-para-organizacao-da-relatoria-e-grupos-de-trabalho-nas-conferencias.pdf/view>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Chamamento para realização de atividades autogestionadas integradas ao espaço de compartilhamento de experiências nacionais e internacionais:** etapa nacional da IV Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde – IV CNGTES. Brasília: CNS, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/conferencias/4a-cngtes/publicacoes/orientacoes-para-atividades-autogestionadas-4a-cngtes/view>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Documento orientador da IV Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (IV CNGTES).** Brasília: CNS, 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/conferencias/4a-cngtes/publicacoes/documento-orientador-da-4a-cngtes.pdf/view>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Orientações para as conferências livres nacionais integrem a etapa nacional da IV Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (IV CNGTES).** Brasília: CNS, 2024d. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/conferencias/4a-cngtes/conferencias-livres/documento-orientador-para-as-conferencias-livres-da-4a-cngtes.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 732 de 1º de fevereiro de 2024. Dispõe sobre as regras e diretrizes metodológicas relativas à realização da IV CNGTES. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, n. 67, p. 60, 8 abr. 2024e. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/atos-normativos/resolucoes/2024/resolucao-no-732.pdf/view>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 746, de 28 de março de 2024. Dispõe sobre a prorrogação das etapas da IV CNGTES. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, n. 117, p. 107, 20 jun. 2024f. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/atos-normativos/resolucoes/2024/resolucao-no-746-de-28-de-marco-de-2024/view>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 747, de 9 de maio de 2024.** Aprova o regulamento da etapa nacional da IV CNGTES. Brasília: CNS, 2024g. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/acao-a-informacao/atos-normativos/resolucoes/2024/resolucao-no-747-de-09-de-maio-de-2024>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **IV Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e Educação em Saúde:** Relatório Nacional Consolidado. Brasília: CNS, 18 nov. 2024h. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/conferencias/4a-cngtes/publicacoes/4-cngtes-relatorio-nacional-consolidado.pdf/view>. Acesso em: 19 jan. 2026.

DOMINGUEZ, Bruno C. A despreciação é urgente. **Radis:** Comunicação em Saúde, Rio de Janeiro, n. 46, p. 8-11, jun. 2006. Disponível em: https://radis.ensp.fiocruz.br/pdf/radis-46_web.pdf. Acesso em: 19 jan. 2026.

LIBÓRIO, Victória. Gestão do trabalho e da educação na saúde é discutida em conferências por todo o país. **Agência Gov**, 7 out. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202410/gestao-do-trabalho-e-da-educacao-na-saude-e-discutida-em-conferencias-por-todo-o-pais>. Acesso em: 19 jan. 2026.

O FUTURO do trabalho e da educação na saúde é hoje. **Gov.br**, 13 dez. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/dezembro/o-futuro-do-trabalho-e-da-educacao-na-saude-e-hoje>. Acesso em: 2 mar. 2025.

QUARTA Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e Educação em Saúde acontece em Brasília. **Gov.br**, 9 dez. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/dezembro/quarta-conferencia-nacional-de-gestao-do-trabalho-e-educacao-em-saude-acontece-em-brasilia>. Acesso em: 19 jan. 2026.

VIANA, Dirce Laplaca; MARTINS, Cleide Lavieri; FRAZÃO, Paulo. Gestão do trabalho em saúde: sentidos e usos da expressão no contexto histórico brasileiro. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 57-78, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00094>. Acesso em: 25 jun. 2025.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Denise Pimenta de Oliveira

Analistas Técnicos

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Diagramadora Sênior

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Vivian Barros Volotão Santos

Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Diagramadores/Web Design

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Acesse nossas publicações



Acompanhe nossas redes sociais



Composto em Adobe Garamond Pro 11 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

CONFERÊNCIAS NACIONAIS EM TEMPOS DE RECONSTRUÇÃO

CONFERÊNCIAS NACIONAIS EM TEMPOS DE RECONSTRUÇÃO: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE COMPARATIVA

Daniel Pitanguiera de Avelino
Itaquê Santana Barbosa

A VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE INDÍGENA (2022): PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONTINUIDADE INSTITUCIONAL

Itaquê Santana Barbosa
Andreia Reis do Carmo
Frederico A. Barbosa da Silva
Mariana Wiecko Volkmer de Castilho

AMANHÃ VAI SER OUTRO DIA: PLANEJAMENTO, ARTICULAÇÃO E DIVERSIDADE NA XVII CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE

Daniel Pitanguiera de Avelino
Juliana Nunes Rodrigues
Débora Machado

A XIII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ENTRE A RECONSTRUÇÃO E O APRIMORAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Maria Estela Capuano Villar
Daniel Pitanguiera de Avelino

A VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: A REESTRUTURAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO EM UM CONTEXTO DE AUMENTO DA FOME

Marcella Meirelles
Anelise Rizzolo
Ariel Nunes

DESAFIOS, HIATOS E LUTA ANTIMANICOMIAL NA V CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE MENTAL – DOMINGOS SÁVIO

Daniel Pitanguiera de Avelino
Jéssica Vasconcelos de Abreu

A IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE JUVENTUDE: A RETOMADA DO DIÁLOGO COM A JUVENTUDE E SEUS AVANÇOS EM UMA DIGITALIZAÇÃO DEMOCRATIZANTE

Jéssica Vasconcelos de Abreu
Marcella S. Penello Meirelles

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE): ENTRE REFLUXOS, RESISTÊNCIAS E RECONSTRUÇÃO

Ramon José Gusso
Luiza Jardim
Suelen Gonçalves dos Anjos

DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL PELA INDUÇÃO DA BUROCRACIA ESTATAL: A IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA

Daniel A. de Azevedo
Frederico A. Barbosa da Silva
Paula Ziviani

A XII CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: A BUSCA POR EQUILÍBRIO ENTRE O PRESENCIAL E O DIGITAL NA RECONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

Marcella Meirelles
Daniel A. de Azevedo

V CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: A RETOMADA DO PROCESSO CONFERENCIAL APÓS QUASE UMA DÉCADA DE INTERRUPÇÃO

Maria Estela Capuano Villar
Itaquê Santana Barbosa
Gabriel Pompeo Pistelli Ferreira

A V CONFERÊNCIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (2024): RECONSTRUÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Itaquê Santana Barbosa
Demétrio Gaspari Cirne de Toledo
João Cláudio Basso Pompeu

DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A II CONFERÊNCIA NACIONAL DE MIGRAÇÕES, REFÚGIO E APATRIDIA EM 2023

Daniel A. de Azevedo
Bibiana Waquil Campana
Denise Cristina Bomtempo

IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE GESTÃO DO TRABALHO E DA EDUCAÇÃO NA SAÚDE: RECONSTRUINDO DIRETRIZES PARA O FUTURO DA FORÇA DE TRABALHO NO SUS

Jéssica Vasconcelos de Abreu
Maria Estela Capuano Villar



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada



**MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO**