Texto para Discussão

2374

Brasília, março de 2018

ipea
SUMÁRIO EXECUTIVO

BASE DE DADOS SOBRE CONFERÊNCIAS NACIONAIS E UM ENSAIO DE ANÁLISE LEXICAL POR CONTEXTO

Daniel Pitangueira de Avelino

Doutor em Política Social. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). *E-mail*: daniel.avelino@ipea.gov.br.

Letícia Volpi Goulin

Auxiliar de pesquisa I na Diest, no projeto Bases de Dados sobre Participação Social (2016). *E-mail:* leticia.goulin@ipea.gov.br.

As conferências nacionais representam um dos mecanismos de participação social mais conhecidos na democracia brasileira recente (Avritzer, 2010; Faria, 2011). Articulam – como uma etapa da formulação de políticas públicas setoriais – sujeitos políticos diversos, conectam-se com outras instâncias de participação e desenvolvem-se como processo participativo. Com formatos, técnicas e metodologias que variam de caso a caso, cada edição de uma conferência é responsável por mobilizar um largo espectro de atores sociais – governamentais ou não –, em uma grande arena pública.

Na trilha aberta por estudos de caso, este trabalho tem a pretensão de oferecer mais uma proposta tipológica para as conferências nacionais, ao considerar o conceito ampliado que consta do art. 2º do Decreto nº 8.243/2014 (Brasil, 2014). Para isso, pretende levar em conta características *ex post* dos processos conferenciais; especificamente, o conteúdo formal das suas deliberações, expresso por meio das resoluções aprovadas na etapa nacional. Com isso, é possível classificar as conferências de acordo com o que estas produzem e com o que é trazido pelos seus participantes. Esse objetivo, contudo, não seria factível se não houvesse à disposição, como *corpus* de análise semântica, uma base de dados ampla, intersetorial e atual sobre as conferências nacionais.

A formação de acervos documentais sobre conferências nacionais não é uma iniciativa inédita. Vários pesquisadores já desenvolveram esforços semelhantes no passado, que serviram de inspiração para essa coleta, ou até mesmo de índice inicial para a coleta de dados. A construção da base de dados sobre conferências nacionais é fruto da percepção de que há a necessidade de estruturar e dispor à sociedade um conjunto de informações oficiais atualizadas, para impulsionar as pesquisas sobre participação social. Por conseguinte, buscou-se ampliar e atualizar as bases já hospedadas pelo Ipea, estendendo-se a sistematização de dados das conferências nacionais até 2016 e, também, oferecendo-se uma relação das propostas aprovadas nas conferências ocorridas entre 2011 e 2016. A metodologia utilizada para a construção dessa base de dados foi fundamentalmente a pesquisa documental (Bowen, 2009).

O processo de coleta de dados foi iniciado com uma pesquisa introdutória de todas as conferências nacionais, que reuniu total de 154 conferências realizadas desde 1941 até 2016. Após essa primeira fase, o próximo passo foi partir para a observação individual de cada conferência, com o objetivo de encontrar e agrupar o maior número possível de informações oficiais disponíveis. Inicialmente, a busca foi feita inteiramente pela internet, em que foram consultados *websites* e documentos disponíveis em plataformas digitais, bem como diários oficiais e leis aprovadas, além de relatos e relatórios oficiais disponibilizados após o processo conferencial.

Desde a primeira edição da I Conferência Nacional de Saúde, em 1941, se somam a esta outros 43 temas de conferências nacionais, que realizaram suas edições subsequentes com frequência variável, a depender da especificidade de cada área. Entre essas conferências, há como diferenciar as conferências mais antigas, que fizeram mais edições ao longo do tempo, como a Conferência Nacional de Saúde, a Conferência Nacional de Assistência Social e a Conferência Nacional de Direitos Humanos, das recentes, cujas primeiras edições ocorreram nos últimos cinco anos. A respeito destas, é importante ressaltar que, entre 2011 e 2016, seis novas séries de conferências foram iniciadas, que

trataram de temas como assistência técnica e extensão rural (2012), desenvolvimento regional (2013), emprego e trabalho decente (2012), migrações e refúgio (2014), política indigenista (2015) e controle social (2012).

Para este trabalho, iniciou-se uma planilha, com a sistematização das resoluções aprovadas nas conferências que ocorreram nos últimos cinco anos – ou seja, entre 2011 e 2016. O objetivo foi catalogar as resoluções de forma organizada por conferência, eixo, tema e subtema correspondentes, para, posteriormente, categorizá-las e relacioná-las com outros temas de interesse. Entre o total de 42 conferências realizadas nesse período, foram sistematizadas 5.369 resoluções aprovadas de 28 conferências nacionais. As quatorze conferências que não foram incluídas nessa base de dados correspondem às conferências em relação às quais não foram encontrados, de forma pública e digital, os documentos finais com as resoluções aprovadas na etapa nacional. Verifica-se que algumas destas ainda estão em processo de confecção de tais documentos para finalizar a edição.

Os processos conferenciais geram, durante sua realização, um conjunto amplo e variado de documentos que podem ser objeto de análise. Entre essas possibilidades, a lista de resoluções aprovadas, disponível em anais ou relatórios finais, merece especial consideração. Em geral, representa o produto final direto e imediato do processo conferencial e, também, o maior alvo de discussões e disputas entre os participantes. Ao menos do ponto de vista formal, é esperado que essas resoluções carreguem em si as raízes da sua origem nas proposições dos participantes das etapas municipais e as marcas dos sucessivos debates pelos quais passaram, até a etapa nacional, em construção textual verdadeiramente coletiva e colaborativa. Na prática, é preciso reconhecer que diferentes contextos e regras metodológicas e a predominância da presença de distintos grupos de interesse podem influenciar os resultados das discussões (Petinelli, 2017). Em suma, as resoluções são um produto textual de complexos processos políticos de disputa que ocorrem nas conferências nacionais – e também fora destas.

Essa experimentação foi feita com a base de dados sobre conferências nacionais, especificamente sobre a lista de resoluções aprovadas, para exemplificar o potencial de utilização desse conjunto de informações. Dessa forma, construiu-se um *corpus* textual passível de análise pela ferramenta Interface em R para as Análises Multidimensionais de Textos e de Questionários (IRAMuTeQ – em francês, Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires). Em termos de análise lexical, o conjunto das resoluções de conferências nacionais publicadas desde 2011 constituiu o *corpus* da análise, ou sua unidade de contexto inicial (UCI), e cada resolução foi considerada um segmento de texto individualizado, ou unidade de contexto elementar (UCE). Foram incluídas como variáveis, em cada segmento, o nome, a edição e o ano da respectiva conferência da qual a proposta foi originada.

A análise lexical desenvolvida pretendeu contribuir para explicitar algumas questões. Em rápida síntese, foi possível observar que há cinco grandes mundos lexicais organizados em torno das conferências nacionais, cada um com características próprias. A estes, algumas conferências se associam de modo mais binário, em que é possível identificar nitidamente uma classe predominante em suas proposições. Outras conferências se vinculam aos mundos lexicais de forma mais heterogênea, compartilhando atributos de mais de uma classe. Além disso, foi possível observar que o posicionamento de uma conferência nesse mapa de classes pode variar de uma edição a outra, e esse deslocamento lexical pode ocorrer de diversas maneiras, com maior ou menor distanciamento, aproximando-se ou afastando-se do centro do mapa, ou cruzando ou não fronteiras entre classes.

A formulação de algumas hipóteses para pesquisas futuras também é possível a partir dessa análise. Esse foi o caso das hipóteses sobre os deslocamentos lexicais entre os resultados de edições sucessivas de uma mesma conferência, que podem sugerir mudanças na relação contextual dos participantes ou algum outro tipo de viés na produção de resoluções. Isso vale para a hipótese de existência de territorialidade pressuposta nos textos oriundos de processos participativos, observada a partir da diferenciação da classe 1 em relação às demais. Aprofundamentos sobre essas ponderações não podem ser captados neste tipo de estudo. A análise lexical por contexto, aqui esboçada, serve para provocar algumas reflexões, mas não é conclusiva em relação a nenhuma destas. Como pesquisa exploratória, cumpriu seu papel.

Por essas e outras razões, a grande protagonista deste trabalho é a base de dados, e não a ferramenta de análise. É o volume de informações coletadas, baseado nas iniciativas anteriores que já foram mencionadas, que permite escolher entre uma multiplicidade de abordagens e perspectivas metodológicas, para tratar as conferências nacionais – em conjunto – como um objeto de pesquisa. Sendo assim, a disponibilidade de dados, de forma pública e acessível, pode ser um estímulo à realização de estudos sobre esse fenômeno, ou, pelo menos, um fator de diminuição de custos e esforços envolvidos nessa coleta de dados.

REFERÊNCIAS

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

BOWEN, G. A. Document analysis as a qualitative research method. **Qualitative Research Journal,** v. 9, n. 2, p. 27-40, 2009.

BRASIL. Presidência da República. Decreto no 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2014.

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

PETINELLI, V. A quem servem as conferências de políticas públicas? O caso da 1a CAP, 1a Concidades, 1a CMA, 1a CE, 1a CPM e 1a CPIR. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2017, Vitória, Espírito Santo. **Anais**... Vitoria: Ufes, 2 jun. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/aTzQ9B>. Acesso em: 13 jun. 2017.

SUMÁRIO EXECUTIVO