Conferências Nacionais em Tempos de Reconstrução: apresentação e análise comparativa[1]

Daniel Pitangueira de Avelino[2]
Itaquê Santana Barbosa[3]

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)

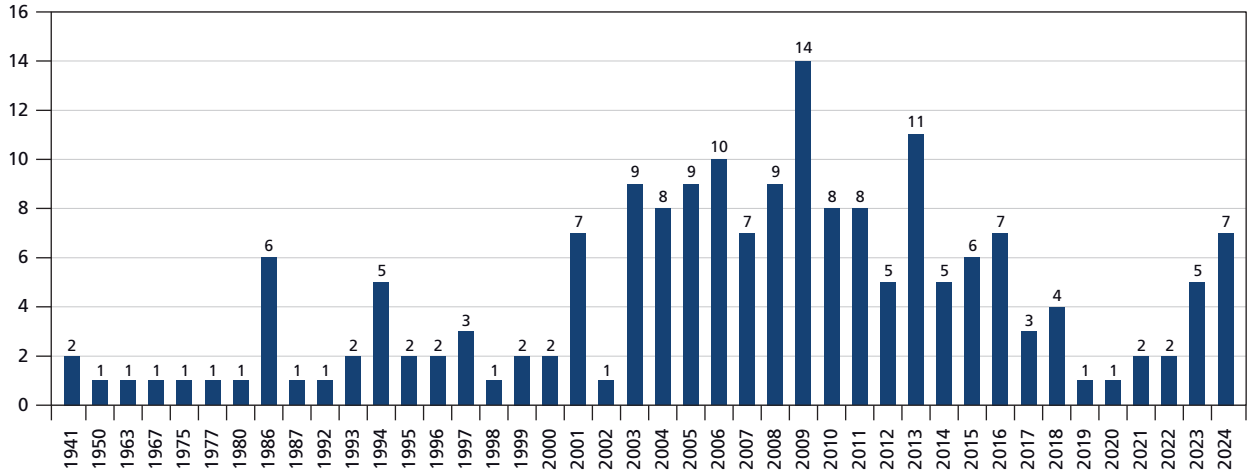
Conferência nacional	Convocação	Etapa nacional
IV Conferência Nacional de Cultura (CNC)	14 de julho de 2023	4 a 8 de março de 2024
XII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CNDCA)	19 de maio de 2022	2 a 4 de abril de 2024
V Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (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 1º 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)



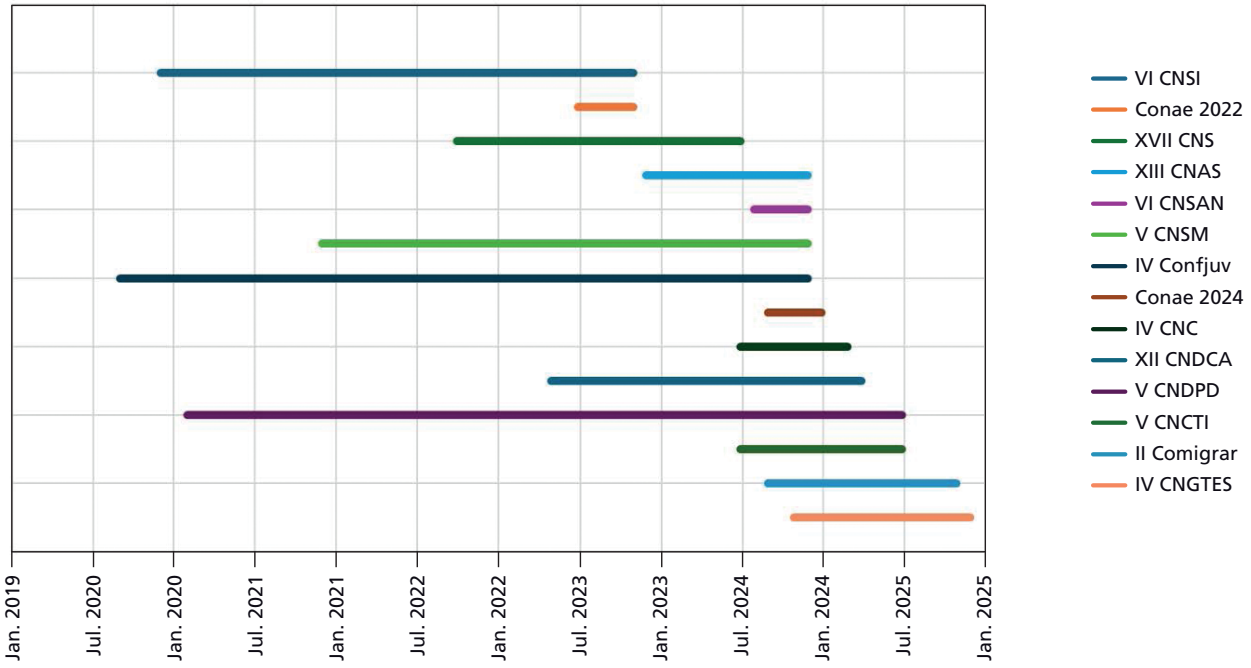
Fonte: Ipea. Participação em Foco. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/. Acesso em: 2025.
Elaboração dos autores.

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



Elaboração dos autores.

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 os 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 preparatórios 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.