1733
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSÃO PARTICIPATIVA

Eleonora Schettini M. Cunha

ipea 47 anos
Por um Brasil desenvolvido

1733

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, maio de 2012

CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSÃO PARTICIPATIVA

Eleonora Schettini M. Cunha*

* Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto
Marcos Antonio Macedo Cintra

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

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

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

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

ISSN 1415-4765

JEL: Z18

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO

1 INTRODUÇÃO 7

2 TEORIA DEMOCRÁTICA, DESIGUALDADE E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA..... 9

3 DESIGUALDADE E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL 14

4 CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PARTICIPAÇÃO E DESIGUALDADE.....17

5 CONCLUSÕES 34

REFERÊNCIAS 36

SINOPSE

O texto apresenta um estudo exploratório que visa verificar o potencial das conferências de políticas públicas para a inclusão de segmentos populacionais que têm sido tradicionalmente excluídos de processos de participação política, como as mulheres, os negros, os analfabetos, os de baixa escolaridade e com menor renda. O estudo indica que a escala é relevante para alguns fatores, bem como o tipo de política pública. Também aponta para o necessário aprofundamento e ampliação de estudos desse tipo, para que se possam produzir informações mais consistentes e generalizáveis.

Palavras-chave: Conferências de políticas públicas, participação, desigualdade.

ABSTRACT[i]

The paper presents an exploratory study aims to verify the potential of public policy conferences for the inclusion of population segments that have been traditionally excluded from political participation processes, such as women, blacks, illiterates, low schooling and less income. The study indicates that the scale is relevant to some factors, as well as the type of public policy. It also points to the necessary consolidation and expansion of such studies, so they can produce more consistent and generalizable information.

Keywords: Public policy conferences, participation, inequality.

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

APRESENTAÇÃO

As conferências nacionais tornaram-se importantes instrumentos de ampliação da participação social no ciclo de políticas públicas no Brasil. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), por meio de sua Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), publica no primeiro semestre de 2012 uma série de textos que visam aprofundar as reflexões a respeito da efetividade destas instituições participativas.

Esse esforço de difusão dos estudos sobre o tema está no âmbito do programa de pesquisa sobre Democracia e Participação desenvolvido na Diest em parceria estratégica com a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR); com o Projeto Democracia Participativa (PRODEP) do Departamento de Ciência Política (DCP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); com o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis); com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); e com o Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Com isso, o Ipea pretende fortalecer e incentivar iniciativas que contribuam para a produção de conhecimento sobre o funcionamento do Estado e de suas instituições políticas.

1 INTRODUÇÃO

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

Este texto se apresenta como um desses esforços de melhor compreensão dessas inovações institucionais brasileiras. Constitui-se como um estudo exploratório que visa

verificar o potencial das conferências de políticas públicas para a inclusão de segmentos populacionais que têm sido identificados como os que têm estado recorrentemente em posição de subordinação ou mesmo de exclusão de processos de participação política, como as mulheres, os negros, os analfabetos, os de baixa escolaridade e com menor renda. Pretende-se verificar se as condições de desigualdade existentes na sociedade brasileira reproduzem-se nesses espaços de participação e quais fatores são mais significativos para esse processo de reprodução.

A segunda seção do texto apresenta uma breve revisão teórica acerca da relação entre democracia e desigualdade, indicando as formas pelas quais as diferentes correntes teóricas da Ciência Política, e especificamente da teoria democrática, lidam com essa relação e com dois princípios que perpassam essa teoria – a liberdade e a igualdade. Destacam-se as contribuições da Teoria Democrática Deliberativa para este debate, por enfatizar o princípio da igualdade e, com isto, introduzir elementos normativos que têm se revelado pertinentes para a análise dos processos participativos existentes hoje no Brasil.

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

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

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

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

2 TEORIA DEMOCRÁTICA, DESIGUALDADE E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

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

As ideias democráticas voltam a instigar o pensamento político na modernidade, como contraponto às formulações e às instituições absolutistas (SANTOS; AVRITZER, 2002), trazendo à tona o debate sobre a composição do corpo político, ou seja, quem seria considerado cidadão e, nessa condição, participaria do processo de constituição dos governos. Dois importantes princípios orientam este debate: o da igualdade e o da liberdade. De um lado, aqueles que enfatizavam a igualdade, como Rousseau (1978), defensor da ideia de que as desigualdades socioeconômicas poderiam comprometer a autonomia dos cidadãos e sua capacidade de tomar decisões coletivas voltadas para o bem comum ou o interesse público. Para ele, numa ordem política legítima, as condições objetivas não deveriam limitar as oportunidades de participação, sob pena de comprometer a própria democracia.

De outro lado, aqueles cuja ênfase era reservada ao princípio da liberdade, considerado como o fundamento moral da ordem social moderna, que assegurava que todos seriam igualmente livres para empregarem e desenvolverem suas capacidades inatas, ao mesmo tempo em que o poder dos governantes deveria ser circunscrito

e responsável perante os cidadãos (LOCKE, 2005; MILL, 1981; HAMILTON; MADISON; JAY, 1984). A valorização de um dos princípios – igualdade e liberdade – em detrimento do outro estabelece uma tensão que vai marcar a teoria democrática desde então, uma vez que eles não necessariamente se completam, podendo até limitar-se mutuamente, seja porque a liberdade gera desigualdade, seja porque a busca pela igualdade pode gerar mais liberdade (PINTO, 2004).

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

Essas questões apontam para dois caminhos na teoria democrática liberal que produziram distintas explicações para as desigualdades sociais, bem como concepções de justiça e as correspondentes soluções para as desigualdades políticas a elas associadas.[1] Um primeiro enfatiza a igualdade formal e considera que as desigualdades sociais são produtos das escolhas e da ação dos indivíduos, e não decorrência de estruturas hierárquicas impostas pela tradição, como na ordem social medieval. Nesta perspectiva, as sociedades tenderiam a ser cada vez mais formalmente igualitárias, a despeito das desigualdades reais, e o critério de justiça estaria na própria liberdade, especialmente a econômica, uma vez que a economia de mercado distribuiria eficientemente vantagens econômicas, respeitando a liberdade de escolha dos indivíduos. As soluções para as desigualdades se encontrariam no próprio sistema político, que abarcaria as facções

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

que se organizam para a expressão das diferenças e se apresentam para a competição partidária, o que reduziria a distância entre desiguais. Nesta concepção, caberia ao Estado de Direito garantir o funcionamento da economia de mercado e prover a manutenção de uma rede de proteção social que pudesse minimizar os efeitos decorrentes da incerteza econômica (SCHUMPETER, 1961; DOWNS, 1999; DAHL, 2001; DUBET, 2001; KERSTENETZKY, 2003).

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

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

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

ou "benefícios seletivos" e de influenciar efetivamente as decisões políticas (DAHL, 1989; OLSON, 1999). A política competitiva, envolvendo grupos dos mais diversos matizes, geraria algum equilíbrio de poder e, com isso, reduziria desigualdades políticas e sociais.

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

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

Ao enfatizar a deliberação como aspecto central para a teoria e as práticas da democracia, alguns deliberacionistas retomam o debate acerca dos princípios que devem organizar as instituições e as práticas democráticas. Dentre os diversos princípios ou requerimentos identificados na literatura que tratam da deliberação democrática, recoloca-se fortemente o princípio da igualdade, seja no sentido de que todos os cidadãos de uma comunidade política devem ter assegurada a igual oportunidade para o exercício do poder político ou para exercer influência política sobre quem o pratica seja no sentido de que o processo deliberativo deve propiciar iguais condições de participação e deliberação para todos, tanto no que tange às regras quanto na formulação de agenda,

na apresentação de razões, no debate, entre outras (MANIN, 1987; BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; PETTIT, 2003; GUTMANN; THOMPSON, 2003, 2004; BENHABIB, 2007).

Na teoria democrática deliberativa o princípio da igualdade é associado ao princípio da inclusão deliberativa, que prediz que todos aqueles que estão sujeitos ao poder político e à consequência de suas decisões devem ter seus interesses e razões considerados no processo de discussão e de decisão que autoriza o exercício desse poder e que produz as normas vinculantes (MANIN, 1987; BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; DRYZEK, 2000; PETTIT, 2003; BENHABIB, 2007).[2] Para uma parte dos teóricos a presença dos diferentes segmentos sociais nos processos deliberativos asseguraria as condições de igualdade (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; CHAMBERS, 2003; FRASER, 2005). Para outra parte, se cumprida a exigência de ampla participação, o público seria de grande magnitude, o que inviabilizaria a deliberação com qualidade. Assim, mais do que a presença de todos os interessados, deveriam estar presentes pessoas que representam todos os pontos de vista e opiniões existentes naquela temática, cujas razões devem ser consideradas no processo deliberativo (DRYZEK, 2000). Essa é uma questão que deve ser considerada ao se analisar inovações democráticas que ampliam a participação em sociedades desiguais e que desejam incorporar novos segmentos populacionais nos processos de decisão política.

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

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

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

3 DESIGUALDADE E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

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

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

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

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

Uma primeira resposta para esta questão pode ser buscada nos processos de participação eleitoral e ali há elementos importantes para análise. A instituição do sufrágio universal possibilita que todo brasileiro que cumpra as condições estabelecidas em lei está apto a participar do processo eleitoral, como eleitor ou como candidato, independente de sua condição socioeconômica. No entanto, seguindo Dahl (2001), tão importante quanto votar é poder ser candidato a ocupar postos no governo.[4] Para isso, a lei brasileira exige vinculação partidária, condição de cerca de 10% dos eleitores (TSE, 2011).[5] Aliados a essa baixa propensão de ingresso em partidos estão os custos de campanhas eleitorais, que certamente restringem e/ou condicionam as pretensões à candidatura de parcela significativa de filiados partidários.[6]

A participação política na esfera pública propiciada pelo pertencimento a organizações da sociedade civil e/ou movimentos sociais também é um caminho interessante para se buscar a relação entre participação política e desigualdade social. Nesta direção, pesquisas informam

4. O Brasil dispunha para o Poder Legislativo, nos três níveis de governo, em 2010, 59.411 cargos de representação política, sendo 57.748 para vereadores, 1.059 para deputados estaduais, 523 para deputados federais e 81 para senadores.
5. TSE (2001). Consulta filiação partidária. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado/filiados>
6. Como exemplo, pode-se considerar os dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) relativos à prestação de contas dos candidatos a deputado estadual em Minas Gerais, nas eleições de 2010, que declaram valores que vão de R$360.000,00 a R$1.650.000,00 (ver em: <http://spce2010.tse.jus.br/spceweb.consulta.prestacaoconta2010/candidatoServlet.do>).

que houve um crescimento de 157% de associações civis no país, entre 1996 e 2002, que envolviam 1 milhão e 500 mil pessoas (GANANÇA, 2006), o que correspondia a 8,5% da população brasileira à época. Esses dados não computam a participação em movimentos sociais e outras organizações não formais, o que pode elevar para 19% o total de pessoas que estão vinculadas ao associativismo no país (GANANÇA, 2006). Uma importante diferença deste tipo de participação em relação à eleitoral é que os espaços do associativismo, pela sua pluralidade e diversidade e por promoverem identidades específicas, apresentam potencial para a inclusão de segmentos que se encontram nos estratos populacionais que têm se posicionado desfavoravelmente em relação à distribuição de renda, como mulheres, negros e analfabetos. No entanto, não há dados disponíveis que confirmem essa potencialidade.

Um tipo de participação política instituído mais recentemente é aquele que ocorre em diferentes áreas de políticas públicas e que se concretiza na forma de conselhos de políticas públicas, comitês de bacias hidrográficas, orçamentos participativos, conferências de políticas públicas, dentre outros. Essas são inovações institucionais que possibilitam a participação institucionalizada, especialmente de representantes de organizações da sociedade civil, em processos de deliberação acerca de políticas públicas. A proliferação e capilarização de conselhos nos três níveis de governo, nos últimos 15 anos, geraram algum tipo de conselho em 100% dos municípios brasileiros. Se considerada uma média de dez conselheiros para cada um deles e o fato de que a saúde e a assistência social são áreas de políticas que alcançam a totalidade dos municípios do país, tem-se mais de 110 mil pessoas envolvidas nesses espaços, somente nessas áreas, o que ultrapassa significativamente o total de cargos disponíveis no Poder Legislativo brasileiro, nos três níveis de governo. Algumas pesquisas sobre o perfil dos conselheiros mostram que eles possuem escolaridade e renda acima da média da população e que essa distinção aumenta conforme a escala relativa no nível de governo (PERISSINOTTO; FUKS; SOUZA, 2004; ABRANCHES; AZEVEDO, 2004; FILGUEIRAS, 2010).[7] Também apontam que há desigualdades na sua capacidade de deliberação associada às desigualdades sociais, especialmente os usuários da política, com variação importante conforme a área de política pública (CUNHA, 2007, 2009, 2010; ALMEIDA, 2010).

7. Pesquisa realizada com conselhos municipais de assistência social de Minas Gerais, em 2003, mostra que os conselheiros pesquisados são em sua maioria mulheres (68,9%), com escolaridade entre 2º grau completo (28,8%) e superior incompleto (9,9%) e completo (47,6%), com renda mensal entre 2 e 10 salários (61,3%) (CUNHA *et al.*, 2003). Já pesquisa recente realizada com conselheiros nacionais (FILGUEIRAS, 2010) mostra que, com relação à escolaridade, 37,3% têm nível superior completo e 50,8% têm pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado), sendo que a renda prevalente é superior a dez salários mínimos (SMs) – 76,2%.

Encontram-se na literatura recente diversos estudos sobre as inovações institucionais brasileiras, especialmente sobre os conselhos de políticas[8] e orçamentos participativos, a partir de diferentes aproximações metodológicas (PIRES, 2011). No entanto, poucos são os estudos sobre as conferências de políticas públicas que ganharam destaque nos últimos dez anos no nível federal (SILVA, 2009; POGREBINSCHI; SANTOS, 2010; SOUZA, 2011). Quem delas participa? Qual seu potencial de inclusão social e política? Suas deliberações alteram ou têm potencial para alterar condições de desigualdade social? Essas são algumas das questões que vinculam esses espaços e as condições de desigualdade descritas anteriormente. Algumas delas serão abordadas a seguir.

4 CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PARTICIPAÇÃO E DESIGUALDADE

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

Desde aquela primeira conferência nacional foi realizado um total de 102 conferências nacionais até o ano de 2010, sendo que 66% delas ocorreram no período de 2003 a 2010, algumas pela primeira vez, denotando a relevância destes espaços como estratégia do governo federal para propiciar a participação social (SILVA, 2009; SOUZA, 2011). Estima-se o envolvimento de mais de 4 milhões de pessoas, considerando-se as etapas locais e regionais (PETINELLI; LINS; FARIA, 2011), o que denota o potencial dessas inovações institucionais para a ampliação da participação política no âmbito do Estado. A singularidade e a inovação dessas conferências se refletem na sua própria definição, denotando um conceito em construção. Nesse sentido, Souza (2011, p. 198) as considera como "processos participativos que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade civil para a formulação de determinada

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

política", o que implica ouvir diversos segmentos sociais na sua avaliação, na definição de princípios e diretrizes e na deliberação sobre instrumentos de participação.

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

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

4.1 QUAL O DESENHO INSTITUCIONAL DAS CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Como destacam os neoinstitucionalistas, o contexto institucional oferece as estruturas de oportunidade que possibilitam a participação, ao mesmo tempo em que é limitado e condicionado por escolhas passadas (HALL; TAYLOR, 2003; STEINMO *et al.*, 1992). Assim, conhecer o desenho institucional das conferências de políticas públicas parece ser um importante caminho para verificar seu potencial de inclusão social e política. Uma vez que as conferências nacionais têm sido referência para as conferências estaduais e

municipais, e dada a diversidade dos formatos, esta descrição do desenho institucional focará nas conferências que constituem o sistema de deliberação das políticas de saúde e de assistência social, em decorrência da sua capilaridade e regularidade, que denotam sua institucionalização nos três níveis de governo.[9]

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

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

De modo geral, o desenho institucional da conferência nacional orienta e serve como parâmetro para os níveis estadual e municipal, mas tem-se observado algumas inovações, como conferências livres e fóruns de debates *online*. Observa-se que, no nível

9. Para mais detalhes sobre desenhos institucionais de conferências, ver Souza (2011).
10. Em sua pesquisa, Silva (2009) encontrou que 90% das conferências nacionais foram precedidas de etapas intermediárias (municipal e/ou estadual).

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

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

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

De modo geral, a atividade seguinte ocorre em grupos de trabalho, que discutem e deliberam acerca de propostas relacionadas ao tema e subtemas da conferência, que deverão orientar os gestores da área na produção da política pública. As decisões dos grupos são levadas para votação numa plenária final, da qual participam todos os delegados, quando são decididas as deliberações que integrarão o relatório final da conferência, a ser encaminhado ao gestor municipal e ao conselho estadual, para que

possa integrar os documentos que organizam a etapa seguinte, a conferência estadual. As deliberações contidas nesse documento também devem ser referendadas pelo conselho estadual e publicadas, de modo a dar amplo conhecimento das decisões e a orientar o controle público acerca do seu cumprimento por gestores e demais envolvidos na política pública. Nas conferências municipais são eleitos os delegados que participarão da conferência estadual representando os municípios, conforme as regras estabelecidas pelos organizadores da etapa estadual.

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

A organização das conferências num sistema deliberativo, nos termos analisados por Petinelli, Lins e Faria (2011), que têm início no nível local e se estendem ao nacional, amplia significativamente as oportunidades de participação política, conforme prenunciam os teóricos participacionistas. As conferências locais/distritais/regionais e municipais são realizadas num nível de proximidade que não só reduz os custos de participação, como também possibilita que questões concretas e relacionadas ao cotidiano das pessoas sejam por elas debatidas e decididas, o que pode significar efetiva partilha de poder. Além disso, a depender dos desenhos adotados, as conferências realizadas em espaços mais próximos dos cidadãos podem mobilizar um número significativo de pessoas interessadas, o que amplia seu potencial de participação.

4.2 QUEM PARTICIPA DAS CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

A análise do potencial de inclusão das conferências aponta para a necessária observação do perfil daqueles que delas participam no intuito de verificar se segmentos da população que tradicionalmente estão excluídos de processo participativo encontram possibilidade de maior presença, e possivelmente de expressão, nesses espaços.[11]

O desenho institucional que orienta as conferências aponta para alguns fatores que influenciam a participação. Um deles é que a estruturação dos espaços de participação e deliberação, da maioria das políticas públicas, tem se dado a partir de sujeitos coletivos, ou seja, admite representantes de organizações que têm atuação na área há algum tempo no campo da política em questão. Isso induz a participação de pessoas e/ou organizações do governo e da sociedade civil que possuem algum vínculo ou trajetória na área, na maioria das vezes pertencentes a uma *policy community*.[12]

Outro aspecto do desenho trata da forma de seleção dos participantes que terão direito a voz e voto na conferência. Nas assembleias locais ou regionais ocorre a autosseleção ou autoapresentação voluntária, ou seja, todos têm igual possibilidade de participar e são livres para tal. Nesse momento, os princípios da liberdade e da igualdade orientam a participação. No entanto, a partir da conferência municipal a participação ocorre por meio de representantes, denominados delegados, que exercem um mandato conferido pelos demais participantes da etapa anterior, ou seja, institui-se mecanismo de representação, cujo principal critério de definição é o pertencimento a algum segmento já identificado na própria regulação da participação, o que varia conforme a área de política pública (no caso da saúde e da assistência social os segmentos são o governo, os trabalhadores, os usuários e os prestadores de serviços). As conferências estaduais e nacionais apresentam um critério adicional, relacionado à representação territorial, ou seja, as unidades federadas devem estar representadas. Ressalvadas as exceções, a maioria das conferências não estabelece critérios de discriminação positiva para mulheres, negros, indígenas ou quaisquer minorias específicas.

Os delegados são definidos por um processo de escolha, que pode ser uma pequena eleição, durante a conferência. Mais uma vez, a maioria deles se autoapresenta

11. Ao apresentar proposições de critérios para avaliação de processos participativos, Souza (2011) elenca no âmbito de "quem participa" os seguintes: quantidade de participantes, diversidade, representatividades e grau de abertura do processo. A inclusão estaria relacionada a dois desses critérios – diversidade e grau de abertura – mas o foco deste texto está, principalmente, na diversidade.

12. Por *policy community* entende-se o conjunto de atores orgânicos de certa área de política pública, pertencentes ou não ao governo (membros do Executivo e Legislativo, acadêmicos, consultores, membros de organizações da sociedade civil, dentre outros) e que compartilham o interesse e a preocupação com as questões e os problemas dessa área. Esses atores interagem entre si independentemente de algum evento que os mobilize, o que faz com que conheçam as ideias e propostas uns dos outros. Essas comunidades variam no grau de fragmentação e abertura, mas têm em comum o fato de acolherem diferentes ideias e propostas, debatê-las, avaliá-las, descartá-las ou não, alterá-las, aperfeiçoá-las, advogá-las em público (KINGDON, 1995).

voluntariamente para representar os pares na conferência posterior, mas nas etapas municipal e estadual já há a demanda de vínculos anteriores com organizações, dadas as características da representação. Um estudo sobre os vínculos institucionais dos delegados das conferências pode atender ao que Souza (2011) indica como critério de representatividade daqueles que participam e parece ser um importante caminho para conhecer melhor quais segmentos e interesses têm sido representados nesses espaços, ainda que não seja o foco desta análise.

Tendo ciência de que a participação nas conferências ocorre por meio de representantes e não de forma direta, conhecer o perfil dos participantes pode contribuir para a compreensão de quais critérios (ainda que subjetivos e não declarados) têm sido relevantes para a escolha dos delegados e em que medida esses espaços propiciam inclusão social e política, ou seja, a possibilidade de participação para estratos sociais que têm sido excluídos de outros processos de representação e/ou participação. Como destacado anteriormente, há uma distinção entre teóricos deliberacionistas quanto ao que deve estar presente nas deliberações: todos os segmentos interessados ou todos os discursos existentes. A verificação dos discursos demandaria um tipo de pesquisa com desenho diferenciado do proposto aqui, com foco nos processos deliberativos. Por outro lado, o rol dos segmentos interessados varia conforme a área de política pública em questão e pode ter uma miríade de tipo de organizações, o que também demandaria um desenho de pesquisa diferente.

Neste estudo, de caráter exploratório, optou-se por verificar aspectos demográficos relacionados aos segmentos que têm participação assegurada na conferência e que possam indicar se estratos populacionais que têm tido maior dificuldade de inserção social e política encontram nesses espaços a possibilidade de expressão. A ideia é verificar se o princípio da inclusividade, propugnado pelos teóricos deliberacionistas, de que "todos" devem ter igual oportunidade de participar encontra ressonância nas conferências ou se as desigualdades socioeconômicas preexistentes interferem ou se reproduzem nesses espaços, limitando a participação.

Para isso, são utilizados dados produzidos por duas pesquisas que podem contribuir para a melhor compreensão desse potencial inclusivo das conferências, sem pretensão de que se constituam afirmações gerais. Uma primeira pesquisa foi realizada pela Vox Populi, em 2011, que entrevistou uma amostra da população em geral acerca das suas

práticas de participação, cujos dados são apresentados conforme a etapa da conferência ou o nível de governo. Este é um aspecto relevante, uma vez que a escala tem sido apontada como importante elemento definidor da participação (DAHL, 2001).

Já os dados relativos à pesquisa do PRODEP, realizada com uma amostra composta por 115 delegados que participaram da Ceas de 2009, são apresentados conforme o segmento do participante, distinção que tem sido apontada como fator relevante para a deliberação (CUNHA, 2009; ALMEIDA, 2010). Considera-se que as distinções em relação à escala (nível de governo) e aos segmentos que participam das conferências apontam elementos que podem subsidiar pesquisas futuras e, por isso, os dados das duas pesquisas são apresentados conjuntamente e em percentuais, o que possibilita a sua melhor comparação.

A pesquisa da Vox Populi detectou que 41,8% dos entrevistados já tinham ouvido falar de conferências, mas apenas 143 deles (6,5%) participaram de alguma, sendo 36,2% no nível local/distrital/regional, 41,5% no municipal, 15% no estadual e 7,3% no nacional. Aqueles que não participaram alegaram como principais motivos para não fazê-lo a falta de tempo (34%), a falta de interesse por política (28%) e não ter sido convidado a participar (25%), sendo que 23,8% deles informaram que gostariam de participar futuramente. Apenas 2,1% alegaram não ter condições financeiras para participar, ou seja, uma parcela muito pequena dos pesquisados alega especificamente sua condição social como motivo da não participação, o que é confirmado pela informação de que a maioria dos que participaram (88,8%) o fizeram mesmo sem apoio financeiro algum.

A significativa disposição para participar, mesmo sem o respectivo apoio financeiro, provavelmente está associada à escala, uma vez que a maioria dos participantes esteve em conferências locais/distritais/regionais ou municipais. Neste nível, o custo da participação é reduzido e parece ser possível que os próprios participantes tenham arcado com eles. Nos demais níveis, os custos são mais significativos e, geralmente, são cobertos pelos gestores municipais, quando enviam seus representantes, e pelos gestores estaduais para apoio aos participantes oriundos da sociedade civil.

A pesquisa realizada com a população em geral mostra que a faixa etária dos participantes das conferências encontra-se entre 19 e 59 anos, em todos os níveis de governo (tabela 1). Já a pesquisa com os delegados da Ceas-MG evidencia uma presença maior de pessoas na faixa etária entre 35 e 59 anos, envolvendo, portanto, menor parcela de jovens (tabela 2). A participação e a observação de diversas conferências, ao longo dos últimos 15 anos, também permitiram identificar uma menor participação de jovens (a exceção está na Conferência da Juventude) e pode indicar que eles têm pouco interesse em participar de espaços políticos[13] ou têm buscado outras formas de participação política, como protestos e outras manifestações em redes sociais, por meio da *web* (SANTOS, 2010).

TABELA 1
Participantes por faixa etária e nível/etapa de conferência
(Em %)

Faixa etária	Conferências			
	Local/regional	Municipal	Estadual	Nacional
Até 18 anos	2,1	2,8	5,1	0
De 19 a 34 anos	42,6	39,8	48,7	47,4
De 35 a 59 anos	47,9	47,2	41	42,1
Acima de 60 anos	7,4	10,2	5,1	10,5
Total	100	100	100	100

Fonte: Pesquisa Vox Populi, 2011.

TABELA 2
Participantes por faixa etária e segmento
(Em %)

Faixa etária	Segmentos					
	Trabalhadores	Prestadores de serviços	Usuários	Governo	NR[1]	Total
Até 18 anos	0,9	0	0	0,9	0	1,8
De 19 a 34 anos	5,1	3,5	3,5	14,7	0	26,8
De 35 a 59 anos	7	11,3	16,5	29,6	0,9	65,3
Acima de 60 anos	0	2,6	1,7	0,9	0,9	6,1
Total	13	17,4	21,7	46,1	1,8	100

Fonte: Pesquisa PRODEP, 2009.
Nota: [1]Não respondeu.

13. Segundo Telles e Dias (2010), há poucas pesquisas que indicam a opinião dos jovens sobre política. Em umas delas, realizada em Belo Horizonte com jovens eleitores entre 18 e 24 anos, as autoras encontraram que 82% deles não tinham interesse por política, desconfiando de partidos políticos e não acreditando que seriam ouvidos por lideranças políticas. Apenas 56% deles consideraram a política um tema importante, dentre outros como lazer, trabalho, religião etc., embora tenham a democracia como valor a ser preservado.

As desigualdades decorrentes do fator "gênero" têm sido apontadas como relevantes para restringir a participação feminina nos espaços da política (MATOS, 2010). No que se refere ao recorte de gênero, a pesquisa com a população em geral mostra que a participação das mulheres decresce conforme aumenta a escala, ou seja, elas participam mais nos níveis municipal e estadual e menos no nacional (tabela 3). Ao se considerar que a população de mulheres no Brasil é de 51%, as etapas municipais e estaduais têm representação de mulheres acima da faixa populacional em geral.

TABELA 3
Participantes por sexo e nível/etapa de conferência
(Em %)

Sexo	Conferências			
	Local/regional	Municipal	Estadual	Nacional
Masculino	50	41,7	43,6	52,6
Feminino	50	58,3	56,4	47,4
Total	100	100	100	100

Fonte: Pesquisa Vox Populi, 2011.

TABELA 4
Participantes por sexo e segmento
(Em %)

Sexo	Segmentos					
	Trabalhadores	Prestadores de serviços	Usuários	Governo	NR[1]	Total
Masculino	1,7	10,4	7,8	7	1,8	28,7
Feminino	11,3	7	13	36,5	0	67,8
NR[1]	0	0	0,9	2,6	0	3,5
Total	13	17,4	21,7	46,1	1,8	100

Fonte: Pesquisa PRODEP, 2009.
Nota: [1]Não respondeu.

Já os dados da Ceas-MG (tabela 4) mostram uma forte presença feminina na conferência (67%), acima do percentual da população em geral e mesmo dos dados da Vox Populi para as conferências estaduais. A maior presença feminina na assistência social possivelmente está relacionada à sua trajetória, fortemente identificada com as mulheres, quer sejam como trabalhadoras quer sejam como usuárias, diferentemente de outras áreas temáticas, como ciência e tecnologia, fortemente marcada pela presença

masculina, o que aponta para a importância da "dependência da trajetória" ao se analisarem algumas dimensões da participação.

As pesquisas analisadas apontam que a escala pode ser um fator determinante para a redução da participação de mulheres, assim como o tipo de política pública parece ser fator relevante para tal. Uma possível explicação para a maior participação das mulheres no nível local pode residir no fato de que elas consigam conciliar suas tarefas do cotidiano com mais essa atividade, o que não deve ser possível quando a participação ocorre nos demais níveis e o que implica um distanciamento no tempo e no espaço. As dificuldades aumentam quando não há o aporte de apoios que viabilizem essa participação, como creches ou serviços de cuidadores para as crianças nos locais das conferências ou o financiamento de estadia para as crianças que demandam cuidados especiais.[14]

Em que medida o fator "raça/cor" interfere na participação relacionada às conferências? Os dados colhidos pela pesquisa junto à população em geral (tabela 5) mostram que a participação de negros e pardos prevalece sobre a participação de brancos nas etapas local/regional (56,4%) e estadual (51,3%) equivalendo no nível municipal (50%) e decrescendo na etapa nacional (47,4%). Nos dois primeiros níveis, a participação fica ligeiramente acima dos dados populacionais recentes, que informam que a população brasileira é constituída por 50,7% de negros e pardos (IBGE, 2010). No nível nacional, o percentual de participação de negros cai para 47,4%.

TABELA 5
Participantes por raça/cor e nível/etapa de conferência
(Em %)

Sexo	Conferências			
	Local/regional	Municipal	Estadual	Nacional
Branco	43,6	50	48,7	52,6
Negro	17	15,7	20,5	21,1
Pardo	39,4	34,3	30,8	26,3
Amarelo	0	0	0	0
Indígena	0	0	0	0
Total	100	100	100	100

Fonte: Pesquisa Vox Populi, 2011.
Obs.: A inexistência de dados para amarelos e indígenas decorre do tipo de pesquisa realizado e não de sua efetiva ausência nas conferências.

14. A VIII Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2011, assegurou às mulheres com filhos portadores de algum tipo de deficiência a participação no evento, cobrindo gastos com estadia e alimentação para ambos.

Na Ceas-MG, a participação de brancos praticamente equivale à de negros e pardos (tabela 6). No entanto, ao serem observados os dados por segmento verifica-se a predominância de brancos no governo, a equivalência entre brancos e pardos como prestadores de serviços e a predominância de negros e pardos como usuários. Considerando a especificidade dos usuários da assistência social, cuja maioria é oriunda dos estratos mais pobres da população, pode-se dizer que a proporção de negros e pardos é cerca de 100% maior dentre eles do que a de brancos, o que aponta que a condição de vulnerabilidade tem significativa associação com raça/cor.

TABELA 6
Participantes por raça/cor e segmento
(Em %)

Raça/cor	Segmentos					
	Trabalhadores	Prestadores de serviços	Usuários	Governo	NR[1]	Total
Branco	5,2	7,8	5,2	25,2	0,9	44,3
Negro	0	1,7	4,3	4,3	0	10,3
Pardo	7,8	7	7,8	11,3	0,9	34,8
Amarelo	0	0	1,7	2,6	0	4,3
Indígena	0	0	0,9	0	0	0,9
Outro	0	0,9	0,9	1,8	0	3,6
NR[1]	0	0	0,9	0,9	0	1,8
Total	13	17,4	21,7	46,1	1,8	100

Fonte: Pesquisa PRODEP, 2009.
Nota: [1]Não respondeu.

Os dados das pesquisas indicam que a inclusão de negros e pardos tem ocorrido nas conferências, uma vez que os percentuais de participantes estão próximos aos da população em geral. A diferença mais significativa ocorre nas conferências nacionais, quando essa participação decresce. Nesses casos, uma hipótese a ser verificada é se o fator "raça/cor" estaria associado ao fator "escolaridade", que se mostrou bastante significativo, como se verá mais adiante. Por outro lado, o segmento também se apresentou como um fator de distinção, uma vez que usuários são predominantemente negros. Caberia verificar se essas proporções se mantêm em outras áreas de política pública.

A escolaridade tem sido apontada como o principal fator de mobilidade social, produzindo efeitos políticos importantes (PEIXOTO; RENNÓ, 2011). Assim, quais seriam os impactos do nível de escolaridade na participação propiciada pelas

conferências? Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), a situação das pessoas ocupadas no Brasil, caso da maioria dos entrevistados nas duas pesquisas, é de 7,7% delas sem escolaridade, 42% com ensino fundamental (32,6% incompleto e 9,4% completo), 33,7% com nível médio (6,7% incompleto e 27% completo) e 16,1% com nível superior (5% incompleto e 11,1% completo).

Os dados da pesquisa realizada com a população em geral pela Vox Populi mostram que há alterações significativas no perfil dos participantes conforme a escolaridade considerando-se a escala ou etapa da conferência: há um forte decréscimo de pessoas com nível médio – de 38,3% para 10,5% – e um aumento na participação daquelas com ensino fundamental (24% para 31,6%), nível superior (28,7% para 36,8%) e pós-graduação (8,5% para 21,1%), neste último caso em mais de 100% (tabela 7). A escolaridade parece ter significância quando se trata de escala, com maior participação de pessoas com nível superior e pós-graduação no nível nacional, estas últimas com o crescimento de quase 250% em relação ao nível local.

TABELA 7
Participantes por nível de escolaridade e nível/etapa de conferência
(Em %)

Nível de escolaridade	Conferências			
	Local/regional	Municipal	Estadual	Nacional
Ensino fundamental (incompleto/completo)	24,5	27,8	17,9	31,6
Ensino médio (incompleto/completo)	38,3	40,7	35,9	10,5
Ensino superior (incompleto/completo)	28,7	24,1	33,3	36,8
Pós-graduação	8,5	7,4	12,8	21,1
Total	100	100	100	100

Fonte: Pesquisa Vox Populi, 2011.

Dentre os participantes da Ceas-MG, há predominância de pessoas com ensino superior nos segmentos dos trabalhadores (12,1%), prestadores de serviços (9,5%) e, especialmente, no governo (39,1%), enquanto dentre os usuários prevalece os que detêm escolaridade no nível médio de ensino (12%), conforme mostra a tabela 8. Os dados de escolaridade, comparados com os relativos ao nível estadual encontrados pela Vox Populi, apontam para o dobro de participantes com ensino superior, concentrados no segmento do governo. Uma possível explicação para isso pode estar nas determinações legais para a área da assistência social, que exigem a formação superior para o exercício das atividades no âmbito público.

TABELA 8
Participantes por nível de escolaridade e segmento
(Em %)

Nível de escolaridade	Segmentos					
	Trabalhadores	Prestadores de serviços	Usuários	Governo	NR[1]	Total
Sem escolaridade	0	0	0,9	0	0	0,9
Ensino fundamental (incompleto/completo)	0	1,8	2,6	0	0	4,4
Ensino médio (incompleto/completo)	0,9	5,2	12,2	6,1	1,8	26,2
Ensino superior (incompleto/completo)	12,1	9,5	6	39,1	0	66,7
NR[1]	0	0,9	0	0,9	0	1,8
Total	13	17,4	21,7	46,1	1,8	100

Fonte: Pesquisa PRODEP, 2009.
Nota: [1]Não respondeu.

Os dados de ambas as pesquisas evidenciam que as pessoas que participam das conferências, de modo geral, possuem escolaridade acima daquela que caracteriza a população brasileira em geral, especialmente no que se refere à ausência de escolaridade e ao ensino superior. No entanto, o nível de escolaridade não foi fator restritivo para a participação dos usuários da assistência social que apresentaram percentuais inferiores à população em geral para quase todos os níveis de escolaridade (exceto para "sem escolaridade"). Aqui pode estar operando um importante critério de inclusão baseado na condição de usuário e na sua especificidade, quando se trata dessa área de política pública. As regras que estruturam a participação na assistência social alteram uma tendência de exclusão em decorrência do nível de escolaridade, fator que demonstra ter um impacto significativo na determinação da participação. Ou seja, se não houvesse a determinação normativa de que esse segmento estivesse presente na conferência, o processo político em si não asseguraria a participação de pessoas com menos nível de escolaridade.

Outro fator que tem sido apontado como determinante para a participação política é a posição que os indivíduos ocupam na estrutura social e que está relacionada à sua capacidade produtiva e à sua renda. Nessa perspectiva, há teóricos elitistas que consideram que o interesse por política e pela participação nos espaços políticos estaria mais presente nos estratos sociais superiores, inclusive gerando apatia nos estratos sociais inferiores. Um primeiro fator relacionado a essa dimensão, portanto, diz respeito à situação das pessoas no mercado de trabalho. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) relativa aos anos de 2008 e 2009 informa que 58,6% das pessoas em idade ativa estavam ocupadas (IBGE, 2010).

Ao se constatar o percentual de pessoas ocupadas que participam das conferências verifica-se que ele é superior ao da população em geral: 68,4% na pesquisa com a população em geral e 84,5% na pesquisa com delegados da Ceas-MG. No entanto, há distinções importantes quando comparados os dados das pesquisas. A realizada pela Vox Populi aponta um maior percentual de trabalhadores "por conta própria" ou autônomos (26,3%) quando comparado ao percentual da PNAD para a população brasileira, que é de 20,5%, (tabela 9), para todas as etapas de conferência. Esse percentual supera o daqueles que estão na mesma situação na Ceas-MG (7,8%), conforme tabela 10. Seria a condição de "autônomo" um facilitador para a participação, uma vez que este tem maior liberdade na definição de seus compromissos se comparado à condição de um trabalhador formal, que deve se submeter às regras de seu empregador?

TABELA 9
Participantes por ocupação e nível/etapa de conferência
(Em %)

Posição na ocupação	Conferências			
	Local/regional	Municipal	Estadual	Nacional
Empregado com carteira	25,5	19,4	28,2	26,3
Funcionário público	19,1	21,3	25,6	15,8
Autônomo	28,7	26,9	25,6	26,3
Desempregado	2,1	5,6	0	5,3
Inativo	13,8	18,5	10,3	5,3
Total	100	100	100	100

Fonte: Pesquisa Vox Populi, 2011.
Obs.: A inexistência de dados para amarelos e indígenas decorre do tipo de pesquisa realizado e não de sua efetiva ausência nas conferências.

TABELA 10
Participantes por ocupação e segmento
(Em %)

Posição na ocupação	Segmentos					
	Trabalhadores	Prestadores de serviços	Usuários	Governo	NR[1]	Total
Empregado com carteira	6,1	6,1	5,2	7,9	0	25,3
Funcionário público	4,3	5,2	4,3	36,5	0,9	51,2
Autônomo	2,6	0,9	3,6	0	0,9	8
Desempregado	0	0	4,3	0	0	4,3
Inativo	0	5,2	4,3	0	0	9,5
NR[1]	0	0	0	1,7	0	1,7
Total	13	17,4	21,7	46,1	1,8	100

Fonte: Pesquisa PRODEP, 2009.
Nota: [1]Não respondeu.

No que se refere à Ceas-MG, chama atenção o alto percentual de participantes oriundos do governo (funcionários públicos), que somam 51,3%, bem acima daquele encontrado na pesquisa da Vox Populi, de 15,8%. No entanto, este é um dado esperado, uma vez que o desenho institucional deste tipo de conferência reserva ao governo cerca de 50% das vagas, conforme a distinção e a repartição dos segmentos, estabelecidas nos seus instrumentos normativos e que tratam da participação institucionalizada.

Ainda relacionada à dimensão da posição na estrutura social, a renda é outro fator que tem sido destacado, especialmente dadas as condições de desigualdade que têm caracterizado a sociedade brasileira neste aspecto. O rendimento médio mensal das pessoas ocupadas, segundo a PNAD, era de R$ 1.088,00 (um mil e oitenta e oito reais), o que equivaleria a cerca de pouco mais de 2 SMs para o período pesquisado (IBGE, 2010).

Tendo este dado como referência, verifica-se que a maior parte das pessoas que participou das conferências, conforme pesquisa da Vox Populi, possuía rendimento acima do médio, sendo 73,5% no nível local/regional, 62,9% no nível municipal, 66,6% no nível estadual e 72,8% no nível nacional. No entanto, há variações relevantes no padrão de renda quando se observa a escala: aumento significativo da participação nas conferências de pessoas com renda de até 1 SM (de 5,3% para 10,5%) e superior a 20 SMs (de 2,2% para 10,6%), decréscimo da participação dos que ganham entre 1 e 2 SMs e 4 e 5 SMs (tabela 11). As conferências nacionais, portanto, parecem propiciar a inclusão dos que se situam na menor faixa de renda (até 1 SM) na mesma proporção que as conferências municipais, num percentual equivalente aos que possuem renda superior a 20 SMs.

TABELA 11
Participantes por renda e nível/etapa de conferência
(Em %)

Posição na ocupação	Conferências			
	Local/regional	Municipal	Estadual	Nacional
Até 1 SM	5,3	10,2	2,6	10,5
De 1 a 2 SMs	21,3	26,9	30,8	15,8
De 2 a 5 SMs	39,4	35,1	43,5	36,8
De 5 a 10 SMs	23,4	19,5	10,2	20,1
De 10 a 15 SMs	6,4	4,6	7,7	5,3
De 15 a 20 SMs	2,1	0,9	0	0
Acima de 20 SMs	2,2	2,8	5,2	10,6
Total	100	100	100	100

Fonte: Pesquisa Vox Populi, 2011.

A pesquisa com os delegados da Ceas-MG aponta que 79,2% dos participantes possuíam renda superior a 2 SMs, ainda que a maior concentração esteja na faixa de 2 a 5 SMs, especialmente para os segmentos dos trabalhadores e do governo, ficando os usuários com predominância na faixa de 1 a 2 SMs, conforme mostra a tabela 12.

TABELA 12
Participantes por renda e segmento
(Em %)

Faixa de renda	Segmentos					
	Trabalhadores	Prestadores de serviços	Usuários	Governo	NR[1]	Total
1 a 2 SMs	1,7	5,2	11,3	2,6	0	20,8
2 a 5 SMs	6,1	4,4	4,3	29,6	1,8	46,2
5 a 10 SMs	4,3	2,6	1,8	11,3	0	20
10 a 15 SMs	0,9	1,7	0	2,6	0	5,2
15 a 20 SMs	0	0,9	0	0	0	0,9
Acima de 20 SMs	0	1,7	0	0	0	1,7
Sem renda	0	0	4,3	0	0	4,3
NR[1]	0	0,9	0	0	0	0,9
Total	13	17,4	21,7	46,1	1,8	100

Fonte: Pesquisa PRODEP, 2009.
Nota: [1]Não respondeu.

Os dados apresentados por ambas as pesquisas mostram que a posição na estrutura social não tem sido fator determinante para exclusão, mas apontam questões relevantes relacionadas à inclusão. Uma primeira é a predominância de pessoas ocupadas, talvez em

decorrência do desenho institucional desses espaços, que condicionam a participação com uma trajetória de participação e/ou pertencimento a organizações governamentais e não governamentais. No caso da Ceas-MG, por exemplo, só há desempregados entre os usuários. Também a condição de renda mostrou-se significativa, especialmente quando considerada a escala, em que maior renda compõe com maior escolaridade um importante diferencial. No caso da Ceas-MG as desigualdades de renda entre os participantes são bem menores do que as encontradas na pesquisa realizada pela Vox Populi, inclusive quando observado o nível estadual, o que pode indicar que o tipo de política pública além do nível de governo podem se constituir em fatores importantes para propiciar a inclusão de pessoas com menor renda.

5 CONCLUSÕES

Este estudo teve como objetivo verificar o potencial das conferências de políticas públicas, notáveis inovações da democracia, para promover inclusão social e política de segmentos da população tradicionalmente identificados como ausentes de importantes espaços políticos. Os dados disponíveis sobre a situação socioeconômica da população brasileira indicam que tem havido algumas alterações relevantes no quadro de desigualdade, com melhoras concretas para os estratos sociais em maior desvantagem econômica, mas singelas frente ao grande desafio que ainda persiste, que é reduzir significativamente a distância entre os mais ricos e os mais pobres. Buscou-se, assim, verificar se essas desigualdades também persistem e se informam a participação nas conferências.

A democracia, por sua vez, tem sido identificada como o regime político que pode contribuir para a alteração do quadro de desigualdade, uma vez que ela possibilita que os diferentes interesses presentes na sociedade se organizem em associações, grupos ou movimentos sociais e esses, por sua vez, pressionem os governos para a solução dessa questão. Também possibilita que haja alternância de governos, o que pode levar grupos políticos com projetos mais igualitários a implementarem políticas públicas e medidas socioeconômicas que alterem este quadro. Num aspecto mais geral, a democracia é percebida como o regime de governo que possibilita a participação dos cidadãos em processos de decisão política, o que num sentido ampliado inclui as conferências de políticas públicas.

O debate interno à teoria democrática deliberacionista, que trata da igualdade deliberativa, tem apontado dois possíveis caminhos para se assegurar a legitimidade das decisões tomadas em processos participativos sustentados na deliberação: a inclusão do maior número de pessoas de forma a abarcar a pluralidade da sociedade ou a inclusão de todos os discursos existentes sobre uma determinada temática. Neste estudo, optou-se por verificar o potencial inclusivo das conferências tendo como referência a primeira alternativa, ou seja, verificar se e em que medida elas são espaços que propiciam a inclusão de segmentos sociais que têm estado alijados de processos de participação política na sociedade brasileira. Fica para uma agenda futura de pesquisa a verificação da inclusão dos diferentes discursos, o que demanda um desenho de pesquisa bem específico.

Por ser um estudo exploratório, as conclusões apresentadas não têm a pretensão de ser generalizáveis, mas sim de servir como apontamentos para instigar futuras pesquisas, que venham a ampliar e/ou a aprofundar aspectos aqui tangidos. A análise dos dados apresentados aponta alguns indícios importantes. Um primeiro é que o nível de governo importa, ou seja, a escala é fator que pode propiciar ou restringir a participação de alguns segmentos populacionais. Isso ficou evidente quando se trata da participação de pessoas idosas, mulheres, pessoas negras e pardas, pessoas com ensino médio e superior/pós-graduação, inativos e pessoas com renda inferior a 2 SMs e superior a 20 SMs.

Dentre as características demográficas analisadas, pode-se perceber que há certo equilíbrio na participação de homens e mulheres quando se trata de participantes de conferências em geral, assim como na participação de brancos e negros/pardos, ou seja, ainda que de forma não intencional, pois não há critérios específicos que delimitem algum tipo de discriminação positiva desses segmentos, as conferências têm incluído mulheres e negros, observadas as diferenças quando se trata de escala, apontadas no texto.

Os fatores que se mostraram mais relevantes para a reprodução da desigualdade foram escolaridade e renda. Ainda que pessoas com baixa escolaridade estejam participando, o percentual de pessoas com nível médio e nível superior/pós-graduação está muito acima da média da população nacional, especialmente se observada a escala. Isso também se aplica à renda, ainda que as conferências também tenham propiciado a participação de pessoas com baixa renda, mas num percentual inferior ao da população em geral.

O tipo de política pública também se mostrou um fator relevante. Os dados sobre sexo dos entrevistados da Ceas-MG confirmam a presença massiva de mulheres nessa área de política pública, o que possibilita levantar a hipótese da dependência da trajetória da área para a prevalência de homens ou mulheres. Outro aspecto que parece ser importante é a regulação da política pública, uma vez que no segmento do governo na Ceas-MG predominam pessoas com nível superior, exigência que tem alterado os quadros de funcionários públicos nessa área. Outro fator que aponta para essa especificidade é escolaridade e renda, se considerados os usuários da política. Esses fatores – sexo, escolaridade e renda – relacionados à assistência social são bastante diferentes daqueles encontrados para participantes de conferências em geral e reforçam a importância da área de política pública para alguns dos resultados.

Por fim, cabe lembrar que as conferências de políticas públicas são compostas por delegados, escolhidos dentre os "pares", que os representarão e aos seus interesses e demandas. Aqui cabe uma questão que fica para a reflexão: por que os participantes das conferências têm escolhido como seus representantes (os delegados) pessoas com maior escolaridade e renda? Será que o tipo de deliberação ou a complexidade do debate que está ocorrendo nesses espaços os leva a tomar essa decisão? Será que isso decorre de algum tipo de tecnificação ou burocratização das conferências? Quais os possíveis arranjos institucionais que podem contribuir para a maior inclusão daqueles com menor escolaridade e renda? Essas e outras muitas questões devem instigar novos estudos sobre esse importante espaço de participação democrática.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004.

ALMEIDA, D. R. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil. In: AVRTIZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

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

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1996.

BENHABIB, S. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, D. L.; MELO, R. S. **Democracia deliberativa**. São Paulo: Singular, 2007.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOHMAN, J. **Public deliberation**: pluralism, complexity and democracy. Cambridge: MIT Press, 1996.

_____. Survey article: the coming age of deliberative democracy. **Journal of Political Philosophy**, v. 6, n. 4, p. 400-425, 1998.

_____.; REHG, W. Introduction. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). **Deliberative democracy**: essays on reason and politics. Cambridge: MIT Press, 1997.

BRASIL. **As conferências nacionais de saúde**: evolução e perspectivas. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), 2009.

CHAMBERS, S. Deliberative democratic theory. **Annual Review of Political Science**, v. 6, p. 307-326, 2003.

CHRISTIANO, T. A importância da deliberação pública. In: WERLE, D. L.; MELO, R. S. **Democracia deliberativa**. São Paulo: Singular, 2007.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). **Deliberative democracy**: essays on reason and politics. Cambridge: MIT Press, 1997.

_____. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. **Metapolitica**, Ciudad de México, v. 4, n. 14, p. 24-47, abr.-jun. 2000.

CUNHA, E. P. *et al*. **Os conselhos municipais de assistência social em Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2003 (Relatório de Pesquisa). Mimeografado.

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRTIER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

_____. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social. 2009. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2009.

_____. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRTIZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

DAHL, R. A. **Um prefácio a teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1989.

_____. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da UnB, 2001.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.

DRYZEK, J. S. **Deliberative democracy and beyond**: liberals, critics, contestations. Great Britain: Oxford University Press, 2000.

DUBET, F. As desigualdades multiplicadas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 17, p. 5-19, maio-jun.-jul.-ago. 2001.

FERRAREZI, E.; OLIVEIRA, M. S. C. **Conferências nacionais de saúde e processos participativos na administração pública federal brasileira**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://casoteca.enap.gov.br/index.php?option=com_multicategories&view=article&id=14:conferencias-nacionais-de-saude-e-processos-participativos-na-administracao-publica-federal-brasileira&catid=7:estado-e-sociedade&Itemid=12>

FERREIRA, F. H. G. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

FILGUEIRAS, F. (Coord.). **Relatório de pesquisa**. **Projeto corrupção democracia e interesse público**. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

FRASER, N. **Qu'est-ce que la justice social?** Reconnaissance et redistribuition. Paris: Éditions La Découverte, 2005.

GANANÇA, A. C. **Associativismo no Brasil**: características e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2006.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. Deliberative democracy beyond process. In: FISCHKIN, J. S.; LASLETT, P. (Ed.). **Debating deliberative democracy**. UK: Blackwell Publishing, 2003.

_____ . **Why deliberative democracy?** Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O federalista**. Brasília: UnB, 1984.

HENDRIKS, C. Integrated deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. **Political Studies**, n. 54, 2006.

HOFFMANN, R. Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** – síntese de indicadores 2009. Rio de Janeiro, 2010.

KERSTENETZKY, C. L. Sobre associativismo, desigualdades e democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 53, p. 131-180, 2003.

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

LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1978.

MANIN, B. On legitimacy and political deliberation. **Political Theory**, v. 15, n. 3, Aug. 1987.

MATOS, M. Paradoxos da incompletude da cidadania política das mulheres: novos horizontes para 2010? **Opinião Pública e Conjuntura Política**, 2010. Disponível em: <http://www.opiniaopublica.ufmg.br>

MENEGUELLO, R. Cidadãos e política: adesão democrática, comportamentos e valores. In: **Estado, instituições de democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010.

MILL, J. S. **O governo representativo**. Brasília: UnB, 1981.

MOISÉS, J. A. **Os brasileiros e a democracia**: bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

NERI, M. C. **Desigualdade de renda na década**. Rio de Janeiro: FGV; CPS, 2011.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EDUSP, 1999.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEIXOTO, V.; RENNÓ, L. Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 304-332, nov. 2011.

PERISSINOTTO, R. M.; FUKS, M.; SOUZA, N. R. Participação e processo decisório em conselhos gestores de Curitiba. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 4. **Anais** ... Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <www.cienciapolitica.org.br>

PETINELLI, V.; LINS, I. L.; FARIA, C. F. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? In: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE OPINIÃO PÚBLICA DA WAPOR, 4. **Anais** ... 2011. Disponível em: <http://www.waporbh.ufmg.br/papers/Cludia_Feres_Faria_1.pdf>

PETTIT, P. Deliberative democracy: the discursive dilemma and republican theory. In: FISHKIN, J. S.; LASLETT, P. **Debating deliberative democracy**. UK: Blackwell Publishing, 2003.

PINHEIRO, M. C.; WESTPHAL, M. F.; AKERMAN, M. A. Eqüidade em saúde nos relatórios das conferências nacionais de saúde pós-Constituição Federal brasileira de 1988. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 449-458, mar.-abr. 2005.

PINTO, C. J. **Teorias da democracia**: diferenças e identidades na contemporaneidade. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004 (Coleção Debates Contemporâneos em Psicologia Social, v. 2).

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

PIZZORNO, A.; KAPLAN, M.; CASTELLS, M. **Participacion y cambio social en la problematica contemporanea**. Buenos Aires: Siap-Planteos, 1975.

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

PRZEWORSKI, A. *et al*. O que mantém as democracias? **Lua Nova**, São Paulo, n. 40-41, p. 113-327, 1997.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996.

RAMOS, L.; VIEIRA, M. L. Determinantes da desigualdade de rendimentos no Brasil nos anos 90: discriminação, segmentação e heterogeneidade dos trabalhadores. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, F. Jovens e participação sociopolítica na *web*: referenciais teórico-metodológicos. In: CONGRESO INTERNACIONAL COMUNICACIÓN 3.0, 2. **Anais** ... Universidad de Salamanca, 4 y 5 de Oct. 2010.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961 [1942].

SILVA, E. R. A. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas**: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Rio de Janeiro: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1.378).

SORJ, B. **A democracia inesperada**: cidadania, direitos humanos e desigualdade social. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2004.

SOUZA, C. H. L. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011 (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

STEINMO, S. *et al*. **Structuring politics**. **Historical institucionalism in comparative analysis**. Cambridge University Press, 1992.

TELLES, H. S.; DIAS, M. Condutas políticas, valores e voto dos eleitores jovens de Belo Horizonte. **Revista do Legislativo**, Belo Horioznte, n. 43, p. 82-103, 2010. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/revistas/arquivos/43.html>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Cristina Celia Alcantara Possidente
Eliezer Moreira
Elisabete de Carvalho Soares
Fabiana da Silva Matos
Lucia Duarte Moreira
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br
Tiragem: 500 exemplares

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA