

Políticas públicas e democracia participativa: *avanços e limites das conferências nacionais no Brasil*

Wagner de Melo Romão

SETEMBRO DE 2014

- Nas últimas décadas, e especialmente desde o início do período Lula, o Brasil produziu um amplo conjunto de instâncias e mecanismos de participação institucional. Nele, as conferências nacionais de políticas públicas se colocam como uma das mais promissoras inovações por apresentarem conexão direta entre as políticas públicas e os processos participativos.
- No entanto, há ainda dúvidas sobre a efetividade das conferências, assim como de outras instâncias de participação. Este tema se colocou fortemente para o governo brasileiro, sobretudo após as manifestações populares de junho de 2013. Quem, afinal, é mobilizado pelas conferências? Qual sua capacidade de democratizar as decisões em políticas públicas e de aperfeiçoá-las?
- Caracterizadas como instâncias de abertura ao diálogo e à negociação entre as partes que a compõem, no próximo ciclo participativo as conferências têm como desafio a invenção de novos mecanismos de acesso, com mais capacidade de consulta à sociedade, mais utilização das novas tecnologias da informação e comunicação, mais capacidade de fazer valer suas deliberações na ação do Estado.

Índice

■ Introdução	3
■ Caracterização das conferências nacionais	5
■ A difícil efetividade	14
■ As conferências no contexto da Política Nacional de Participação Social	19
■ Os protestos de junho de 2013 e a participação institucional	22
■ Considerações finais	23
■ Bibliografia	25



Introdução

A criação de mecanismos institucionais de participação tem sido recorrente no contexto dos governos à esquerda formados na América Latina, desde os anos 2000. Tais mecanismos guardam relativa distância dos procedimentos e instituições tradicionais da democracia representativa, de maneira que, em outras partes do mundo, são vistas como possibilidades de renovação e aprofundamento dos regimes democráticos.

Há um sem número de experiências a serem destacadas e analisadas: *consejos comunales* na Venezuela (LOPÉZ, RODRÍGUEZ, 2012), conselhos territoriais na Guatemala (McNULTY, 2014), orçamento participativo no Peru, no Uruguai e na República Dominicana, além das experiências brasileiras (ALLEGRETTI, 2011, McNULTY, 2012), nova Constituição em integração com a cultura ameríndia na Bolívia e no Equador (SCHAVELZON, 2011; FREITAS, 2014). Poucas delas, no entanto, parecem estar tão enraizadas numa arquitetura de participação institucional (TEIXEIRA, SOUZA, LIMA, 2012) diretamente relacionada à ação governamental em setores de políticas públicas, como as conferências nacionais no Brasil.

As conferências são parte de um amplo conjunto de instrumentos de participação desenvolvido no país desde a década de 1980. A Constituição Federal de 1988 conferiu marco legal para o estabelecimento de instrumentos e iniciativas de participação direta no país,¹ embora não tenha chegado a formalizar esses instrumentos. O termo participação ou correlatos aparecem pontualmente em alguns poucos artigos da Carta Constitucional, especialmente nos capítulos referentes a setores de políticas públicas, como política agrícola, seguridade social, saúde e educação.

A amplitude da arquitetura participativa no Brasil se deve à vinculação da participação institucional

com o movimento de descentralização de políticas públicas, após o período centralizador do regime militar. Isso se dá de modo pioneiro na área da saúde, com a implantação do Sistema Único de Saúde – SUS ao longo dos anos 1990 (DOWBOR, 2009). Aliás, vale dizer que o SUS – e o modo como por ele se articulou uma rede de instâncias de participação social (conselhos, audiências públicas, conferências etc.) com a presença de representantes dos três níveis de governo, de usuários do Sistema e outros atores envolvidos (empresários, acadêmicos, trabalhadores da saúde) – foi o grande modelo gerador dos parâmetros para a participação da sociedade na gestão pública. Desse modo, as inovações democráticas gestadas em nível nacional tendem a se reproduzir nos estados e municípios, a partir da indução advinda do governo federal, gerando uma verdadeira rede de participação social que se prolonga do nível nacional para os níveis locais por políticas de indução. Como exemplos temos as implantações do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (MENDOSA, 2012), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (BASSI, CAMARGO, 2009), das políticas de proteção à criança e ao adolescente (ALBUQUERQUE, 2013), entre outras.

As instâncias mais centrais nessa arquitetura participativa são os *conselhos* e as *conferências* de políticas públicas, seguidas das *audiências públicas*. Os conselhos são instâncias de relação entre representantes do governo e da sociedade civil no contexto de um setor de política pública. Assim, existem no nível nacional, estadual e municipal, especialmente nos setores mais desenvolvidos de políticas públicas. Diferenciam-se das conferências por serem permanentes – as conferências são reuniões ocasionais ou periódicas – e por serem colegiados eleitos em processos específicos ou por indicação do Executivo (ministro ou presidente da República, no caso da União; secretário ou governador nos estados; secretário ou prefeito nos municípios).

As conferências são processos participativos federalizados, por setores de políticas públicas, em geral iniciados por convocação do Poder Executivo do governo federal, embora possa haver também pro-

1. O artigo 1º da Constituição é bastante explícito quanto a isso, ao indicar em seu parágrafo único que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, grifo WR). A esse respeito, ver Lessa (2008).



cessos autônomos de estados ou municípios. São caracterizados por etapas municipais e estaduais de recolhimento de propostas e também de eleição de delegados que têm a missão de levar as propostas priorizadas pelo plenário das conferências às instâncias superiores, até a etapa (ou conferência) nacional. Trata-se de uma estrutura piramidal de participação e representação.

As audiências públicas são mecanismos de participação bastante disseminados nos setores de políticas públicas, nos três níveis da federação, previstos não apenas junto ao Poder Executivo, mas também ao Poder Legislativo. Trata-se de uma reunião presencial e aberta a qualquer cidadão, em que um projeto específico é colocado à consulta pública, de maneira a que o poder público possa aperfeiçoá-lo, esclarecer dúvidas, recolher divergências de mérito ou de forma. As audiências públicas são previstas em inúmeros processos consultivos para a elaboração de políticas públicas, mas ganharam mais força no início da década de 2000, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000, art. 48) – que previu a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e da própria peça orçamentária – e do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), que em seu artigo 40 prevê a obrigatoriedade das audiências públicas com participação da sociedade na elaboração dos planos diretores municipais.

Este amplo conjunto de instâncias de participação institucional promovido pelo Estado brasileiro teve as razões de sua existência postas à prova pelas manifestações de junho de 2013. Embora o alvo dos manifestantes tenha sido especialmente focalizado nos partidos políticos e no sistema político como um todo – de maneira a indicar que o Brasil não seria uma exceção frente à difusa “crise de representação” que permeia as democracias representativas – também essas instâncias de participação passaram a ser questionadas por gestores públicos, especialistas e ativistas: afinal, qual a capacidade de conselhos, conferências e audiências públicas para captar insatisfações e demandas sociais? Essas instâncias são mais ou menos eficientes do que os parlamentos? Qual seu potencial para influenciar as decisões dos gestores públicos? Tais perguntas já estavam postas

antes dos protestos, mas se reforçaram fortemente a partir deles.

Motivado por essas questões e também como estratégia para tornar essas instâncias mais disseminadas e robustas no interior dos poderes públicos, o governo federal intenta normatizar e promover uma harmonização dos mecanismos de participação social existentes. Gestada desde o início do governo de Dilma Rousseff, a Política Nacional de Participação Social – PNPS (Decreto n. 8.243/2014) busca conceituar e apresentar padrões mínimos sobre o que são e como devem se constituir os conselhos, conferências, audiências públicas, consultas pela internet, ouvidorias e outras instâncias e mecanismos de participação social. Em meio às movimentações típicas de um ano eleitoral, a forte reação conservadora a essa ação da presidência da República surpreendeu especialistas e membros do governo. O Legislativo se insurgiu contra o decreto presidencial e preparou-se um decreto legislativo – no momento em tramitação e debate no Congresso Nacional – que tem poder de revogar a iniciativa do governo. De certo modo, pôs-se a nu o rechaço de forças políticas conservadoras a iniciativas de ampliação da participação social nos assuntos governamentais. Neste contexto, este artigo pretende tratar dos mecanismos de participação social em políticas públicas no Brasil com um olhar específico sobre as conferências nacionais. Além dessa introdução, esse estudo está dividido em cinco tópicos. No primeiro, apresenta-se uma caracterização das conferências nacionais e, a partir de uma amostra de 24 delas, se indica a diversidade da composição de seus participantes, a depender dos setores de políticas públicas considerados. No segundo tópico, apresenta-se uma leitura sobre os estudos recentes sobre a questão da efetividade desses mecanismos de participação, seus resultados e impactos na ação governamental. No tópico seguinte, propõe-se uma análise mais detida da Política Nacional de Participação Social e da repercussão causada por essa medida do governo Dilma Rousseff. No quarto, busca-se discutir os protestos de junho de 2013 e a virtual invisibilidade das conferências frente ao grosso da população brasileira, embora se destaque sua relevância política no contexto da ação governamental. Por fim, de maneira prospectiva, sugerem-se caminhos para se pensar o aprofundamento do potencial transforma-



dor das conferências e de outras instâncias de participação, em sua conexão com as novas tecnologias de comunicação atualmente disponíveis.

1. Caracterização das conferências nacionais

As conferências se configuram como uma reunião da *policy community* (KINGDON, 1995; CÔRTEZ, 2007) de determinado ramo de políticas públicas, geralmente em três ou quatro dias em sua etapa nacional. Costuma apresentar alguma periodicidade e envolver etapas preparatórias em nível municipal, regional e estadual, promovendo um ambiente de diálogo entre representantes da sociedade civil, dos governos e de outros atores relevantes, como os trabalhadores e profissionais do setor, dentro ou fora dos governos. O processo todo costuma durar entre seis meses e um ano, desde a edição da portaria ou decreto que instaura a conferência até a divulgação de seu relatório final, que contém as deliberações nela ocorridas. Praticadas há décadas como mecanismos de articulação federativa e diálogo interinstitucional nos setores mais tradicionais de políticas públicas, como saúde e educação,² foi apenas no período da redemocratização que as conferências se tornaram mecanismos de mobilização política de setores mais amplos da sociedade brasileira. Nesse sentido, a 6ª Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em 1986, é um verdadeiro marco (SOUZA et. al., 2013), não só para esta área de políticas públicas, mas também para a afirmação da necessidade de uma transformação do Estado brasileiro no sentido de ampliar os canais institucionais de participação e acolhimento de demandas advindas da sociedade.³

2. As primeiras conferências nacionais foram instituídas pelo então ministro da Educação e Saúde Pública, Gustavo Capanema. A Conferência Nacional de Educação ocorreu em 3 de novembro de 1941 e a Conferência Nacional de Saúde se deu em 10 de novembro do mesmo ano (SOUZA et. al., 2013).

3. A saúde era o setor de políticas públicas cujas transformações necessárias no sentido de sua reforma estavam mais amadurecidas e a 6ª CNS se configurou em uma instância de pactuação política e, ao mesmo tempo, de mobilização do movimento sanitário e de afirmação da necessidade de reforma do sistema (DOWBOR, 2012).

Já a partir do primeiro ano do governo Lula, em 2003, as conferências nacionais se tornam um dos principais desaguadouros das expectativas de democratização do poder político e seus temas se multiplicam. Há uma considerável ampliação na quantidade e na qualidade da participação social por essa via. As conferências mantêm-se referidas a setores tradicionais de políticas públicas (saúde, educação, assistência social), mas também incorporam novos temas (meio ambiente, cultura, segurança pública) e debates específicos no interior dos setores tradicionais (saúde do trabalhador, educação básica, medicamentos e assistência farmacêutica). Incorporam fortemente o debate sobre políticas públicas destinadas a grupos sociais específicos (igualdade racial, políticas para mulheres, juventude, GLBTT, criança e adolescente). Ver Tabela 1 e Tabela 2 na próxima página.

Essa profusão temática leva a que haja uma considerável variedade nos processos participativos, em seu desenho, potencial de representação e conexão com as ações governamentais no setor. Com o objetivo de caracterizar com mais objetividade as conferências, Souza et. al. (2013) propuseram uma categorização das conferências típicas. Nestas ocorrem as seguintes características, que se repetiram em 69 das 82 conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010 no Brasil:

- *participação de representantes da sociedade e do governo*, uma vez que as conferências são compreendidas como processos de promoção do diálogo entre governo e sociedade;

- *convocação pelo poder Executivo*, pois se espera que haja influência das deliberações das conferências no ciclo de gestão de políticas públicas;

- *ocorrência de etapas preparatórias*; nesse caso, trata-se de fazer valer dois princípios: o de articulação federativa, o que é um elemento importante das conferências nacionais, desde as primeiras realizadas no Brasil, nos anos 1940; e a ideia de que a conferência é um processo de participação que se inicia nos municípios e compreende etapas regionais e/ou estaduais;

- a forma da interconexão entre etapas se dá pela *escolha de representantes* das etapas anteriores para a



Tabela 1

Conferências Nacionais de Políticas Públicas (1992-2002)

Temas	Itamar			Fernando Henrique Cardoso							
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Aquicultura e Pesca											
Arranjos Produtivos Locais											
Assistência Social											
Assistência Técnica e Extensão Rural											
Cidades											
Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde											
Comunicação											
Comunidades Brasileiras no Exterior											
Cultura											
Defesa Civil e Assist. Humanitária											
Desenvolvimento Regional											
Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário											
Direitos da Criança e do Adolescente											
Direitos da Pessoa com Deficiência											
Direitos da Pessoa Idosa											
Direitos Humanos											
Economia Solidária											
Educação Básica											
Educação Escolar Indígena											
Educação Profissional Tecnológica											
Emprego e Trabalho Decente											
Esporte											
Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais											
Gestão do Trabalho e Educação na Saúde											
Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente											
Juventude											
Medicamentos e Assistência Farmacêutica											
Meio Ambiente											
Migrações e Refúgio											
Políticas Públicas para as Mulheres											
Povos Indígenas											
Promoção da Igualdade Racial											
Saúde											
Saúde Ambiental											
Saúde Bucal											
Saúde do Trabalhador											
Saúde Indígena											
Saúde Mental											
Segurança Alimentar e Nutricional											
Segurança Pública											
Transparência e Controle Social											

*Conferências consideradas atípicas, segundo Souza et. al. (2013)

Fonte: Pogrebinschi (2010) e Secretaria-Geral da Presidência da República.

Elaboração do autor.



Tabela 2

Conferências Nacionais de Políticas Públicas (2003-2014)

Temas	Lula								Dilma			
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aquicultura e Pesca												
Arranjos Produtivos Locais		x	x		x		x		x		x	
Assistência Social												
Assistência Técnica e Extensão Rural												
Cidades												
Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde												
Comunicação												
Comunidades Brasileiras no Exterior												
Cultura												
Defesa Civil e Assist. Humanitária												
Desenvolvimento Regional												
Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário												
Direitos da Criança e do Adolescente												
Direitos da Pessoa com Deficiência												
Direitos da Pessoa Idosa												
Direitos Humanos	x			x								
Economia Solidária												
Educação Básica												
Educação Escolar Indígena							x					
Educação Profissional Tecnológica												
Emprego e Trabalho Decente												
Esporte												
Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais												
Gestão do Trabalho e Educação na Saúde												
Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente	x			x			x				x	
Juventude												
Medicamentos e Assistência Farmacêutica												
Meio Ambiente												
Migrações e Refúgio												
Políticas Públicas para as Mulheres												
Povos Indígenas												
Promoção da Igualdade Racial												
Saúde												
Saúde Ambiental												
Saúde Bucal												
Saúde do Trabalhador												
Saúde Indígena												
Saúde Mental												
Segurança Alimentar e Nutricional												
Segurança Pública												
Transparência e Controle Social												

*Conferências consideradas atípicas, segundo Souza et. al. (2013)

Fonte: Pogrebinski (2010) e Secretaria-Geral da Presidência da República.

Elaboração do autor.



etapa nacional; e também pela *formulação de propostas*, cuja consideração deve se dar também na passagem de uma etapa para outra.

A existência de etapas municipais e estaduais representativas se dá quanto maior a integração das conferências aos sistemas de políticas públicas, com divisão e compartilhamento de tarefas entre estados, municípios e União. Assim, ao mesmo tempo em que se prestam à escuta da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos, é uma função importante das conferências o debate público sobre as relações federativas no contexto das políticas e o estabelecimento de pactos entre representantes de governos municipais e estaduais e o governo federal. As conferências são locais simbólicos em que determinadas ações de renovação de políticas podem ser postas à prova de sua legitimidade, reafirmando-se dissensos e consensos sobre elas.

A representação institucional dos participantes das conferências varia de acordo com o setor de políticas públicas a que elas se referem, de maneira semelhante nas etapas municipais, estaduais e nacional. Há uma diversidade bastante considerável e, para que o leitor possa ter ao menos uma dimensão dessa diversidade, apontamos no quadro a seguir uma amostra dos perfis de representação dos participantes das conferências, a partir da leitura de seus regimentos internos. Foram pesquisados 24 regimentos de conferências nacionais, sempre tendo por referência a mais recente em determinado conjunto de políticas públicas. No quadro é possível verificar: 1) a área ou setor e o ano de realização da conferência; 2) a divisão da representação; 3) a divisão numérica detalhada por referência institucional e/ou por modo de entrada dos delegados na etapa nacional (delegação nata, eleitos nas conferências estaduais e/ou municipais

Gráfico 1

Esquema das Conferências Nacionais Típicas



Fonte: Elaboração do autor, 2014.



e indicação pelos governos ou sociedade civil); e 4) o total de delegados na etapa nacional.⁴ A totalidade das conferências prevê a presença de convidados e observadores. Ver Quadro 1 na próxima página.

O levantamento realizado aponta a grande diversidade de modos de representação nas conferências. Infelizmente sua análise mais detida ultrapassaria os limites deste artigo, tal o conjunto de variáveis a serem exploradas. No entanto, destacamos algumas evidências que podem ser extraídas em uma primeira visualização dos dados. São as seguintes:

- *dicotomia sociedade civil x governo e suas fraturas*: é possível dizer que o campo governamental e o campo da sociedade civil são estruturantes do conjunto das conferências. No entanto, percebe-se que essa dicotomia é apenas um princípio geral da representação, pois dentro de cada campo há divisões bastante perceptíveis. No governo prevalecem as divisões federativas e na sociedade civil há conferências em que é importante a divisão explícita de setores entre empresários, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, grupos populacionais específicos, sindicatos etc., e outras em que essa divisão não ocorre;

- *trabalhadores e prestadores de serviço*: estes são segmentos intermediários, entre sociedade civil e governos, pouco mencionados nas pesquisas sobre instâncias de participação. No entanto, em determinadas áreas – como os prestadores de serviço na saúde e os trabalhadores em segurança pública – são atores com considerável poder de barganha;

- *delegados natos*: estes participantes não são eleitos nas etapas municipais e estaduais e já têm garantida sua presença na etapa nacional da conferência. Pelo menos em 2/3 dos processos os membros do conselho nacional do setor são delegados natos. É também nessa proporção que membros do poder público federal, especialmente do Poder Executivo, são acolhidos como delegados natos das conferências, sobretudo em setores pouco desenvolvidos, como segurança alimentar, esporte, políticas de direitos (mulheres, igualdade racial, juventude, LGBT, pessoa idosa) e desenvolvimento rural sustentável, em que é forte o tema da transversalidade e a conferência também tem a função de conquistar apoios no interior do governo e/ou de promover articulação com outros poderes. Porém, a delegação nata também ocorre em áreas como educação – em que são 100 os membros do Ministério da Educação e 66 os das áreas sociais – e segurança pública, com 30% da representação geral formada por gestores das diversas subdivisões da segurança pública nos três níveis da federação, com peso maior dos estados, onde está o núcleo das instituições do setor.

Vimos, portanto, que à primeira vista as conferências apresentam semelhanças em seu desenho institucional e seu processo de participação. Porém, um olhar mais atento perceberá grande diversidade de atores sociais mobilizados, a depender da área ou setor de políticas públicas. Será na consideração desta diversidade e sua inserção no âmbito das disputas sobre o conteúdo das ações do Estado que será possível estabelecer marcos para o debate sobre a efetividade das deliberações ocorridas nas conferências.

4. Na variável representação, buscou-se manter a denominação específica de cada regimento, de maneira a se tomar por referência a maneira como o setor específico de política pública nomeia os segmentos de participantes. Assim: a) a categoria “sociedade civil” também pode ser associada a “usuários” e será indicado nessa coluna quando o próprio regimento expuser subdivisões na categoria, como na V Conferência Nacional das Cidades; b) a categoria “governo” pode ser substituída pela denominação mais ampla “poder público”, que implicitamente incorpora elementos dos poderes Legislativo e Judiciário; c) quando constar, além de sociedade civil e governo, será indicada a categoria “trabalhadores” ou “profissionais” (como nos casos da XIII Conferência Nacional de Saúde e da I Conferência Nacional de Segurança Pública); d) será indicado também quando algum segmento tiver representação diferenciada e relevante na conferência (como os empresários na IV Conferência Nacional de Meio Ambiente e os delegados setoriais – que representam os produtores e fazedores culturais na III Conferência Nacional de Cultura).



Quadro 1

Representação em Conferências Nacionais de Políticas Públicas

Área ou setor de política pública	Representação	Divisão numérica detalhada	Total
XIII Conferência Nacional de Saúde (2007)	- 50% usuários - 25% profissionais da saúde - 25% gestores e prestadores de serviço	- 2616 eleitos nas etapas estaduais (1308 usuários, 654 profissionais, 654 gestores e prestadores de serviço) - 452 eleitos por entidades e instituições nacionais dos três segmentos (incluídos os 144 membros do Conselho Nacional de Saúde e no segmento dos usuários estão incluídos 68 representantes indígenas)	3068
V Conferência Nacional das Cidades (2013)	- 42,3% gestores e parlamentares - 26,7% movimentos populares - 9,9% trabalhadores por suas entidades sindicais - 9,9% empresários do desenvolvimento urbano, - 7% entidades profissionais, acadêmicas, conselhos profissionais - 4,2% ONGs do desenvolvimento urbano	- 1689 eleitos nas etapas estaduais - 561 delegados indicados pelas entidades nacionais (20,92% do total de delegados, na proporção do quadro anterior) - 181 delegados natos do Conselho Nacional das Cidades	2431
III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (2011)	- 50% sociedade civil - 50% governo (16% governo federal, 25% governos municipais, e 9% governos estaduais)	- 2306 eleitas nas etapas estaduais (1383 da sociedade civil, 691 dos governos municipais e 232 dos governos estaduais) - 40 titulares do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - 435 indicadas por órgãos do Governo Federal	2781
III Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca (2009)	- 71% sociedade civil (federações, associações, sindicatos, cooperativas, ongs, entidades de pesquisa etc.) - 17,8% governos e poder público estadual e municipal - 5,8% órgãos do governo federal - 5,4% Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (Conape)	- 1776 eleitos nas etapas estaduais (1419 da sociedade civil, 357 do poder público estadual e municipal) - 116 indicados por órgãos do Governo Federal - 108 membros do Conape	2000
IX Conferência Nacional de Assistência Social (2013)	- 50% sociedade civil - 50% governo	- 1964 eleitos nas etapas estaduais, entre governo e sociedade civil (1660 do âmbito municipal; 220 estadual; 84 federal) - 36 delegados natos do Conselho Nacional de Assistência Social	2000
III Conferência Nacional de Cultura (2013)	- 70,5% eleitos nas etapas municipais e estaduais, sendo destes 2/3 da sociedade civil e 1/3 de governos estaduais e municipais - 20% de delegados setoriais - 9,5% de delegados natos	- 1350 eleitos nas etapas estaduais e municipais - 380 delegados setoriais entre os titulares dos Colegiados Setoriais do CNPC - 180 delegados natos (Governo Federal, conselhos estaduais e Conselho Nacional de Políticas Culturais)	1910

CONTINUA ►



Quadro 1

Representação em Conferências Nacionais de Políticas Públicas

Área ou setor de política pública	Representação	Divisão numérica detalhada	Total
I Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária (2010)	- 50% sociedade civil - até 30% de gestores do poder público municipal, estadual e federal - até 20% de gestores de órgãos públicos de defesa civil	- 468 representantes da sociedade civil - 291 gestores em geral - 163 gestores de defesa civil - 76 delegados natos (órgãos estaduais de defesa civil; membros do Conselho Nacional de Defesa Civil, membros da CON da 1ª CNDC)	998
II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2013)	- 2/3 sociedade civil - 1/3 poder público	- 1004 eleitos nas etapas estaduais (669 da sociedade civil, 335 do poder público) - 80 representantes de povos tradicionais (20 quilombolas, 20 extrativistas, 20 indígenas, 20 os demais) - 74 delegados natos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (38 da sociedade civil e 36 do governo) - 42 indicados pelo Governo Federal	1200*
IX Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (2012)	- 2/3 adultos - 1/3 adolescentes	- 1611 delegados adultos e 801 delegados adolescentes - grande diversidade de categorias: adolescentes, conselheiros municipais e estaduais dos CDCA, representantes de conselhos setoriais municipais e estaduais, representantes de entidades no setor, representantes do Fórum do setor, universidades, juízes da Infância e Juventude, promotores, defensores públicos, delegados de polícia, parlamentares, representantes de profissionais do setor	2412
XI Conferência Nacional dos Direitos Humanos (2008)	- 2/3 sociedade civil - 1/3 poder público	- 960 eleitos nas etapas estaduais (644 da sociedade civil, 316 do poder público) - 144 indicados pelo poder público federal (103 Executivo, 12 Legislativo, 12 Judiciário, 12 Ministério Público Federal, 5 Defensoria Pública da União) - 50 indicados pelo Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (sociedade civil) - 28 membros do Grupo de Trabalho Nacional (CON) - 18 representantes de conselhos (12 da sociedade civil e 6 do governo)	1200
III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (2011)	- 60% sociedade civil - 40% poder público	- 693 eleitos nas etapas estaduais - 50 membros do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - 40 indicados pelo poder público federal (Executivo, Legislativo, Supremo Tribunal Federal, MPU e DPU) - 28 indicados pela CON (sociedade civil) - 9 idosos do meio rural	820

CONTINUA ►



Quadro 1

Representação em Conferências Nacionais de Políticas Públicas

Área ou setor de política pública	Representação	Divisão numérica detalhada	Total
III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (2012)	- 50% sociedade civil - 50% governo	- 50% de representantes de Conselhos Municipais do setor - 25% de representantes de Conselhos Estaduais do setor - 25% divididos paritariamente entre os delegados eleitos nas etapas estaduais	886
II Conferência Nacional de Economia Solidária (2010)	- 25% entidades da sociedade civil ligadas à economia solidária; - 25% poder público; - 50% empreendimentos econômicos solidários e suas representações	- 1600 eleitos nas etapas estaduais (400 da sociedade civil, 400 do poder público e 800 empreendedores) - 56 delegados natos membros do Conselho Nacional de Economia Solidária	1656
II Conferência Nacional de Educação (2014)	- 50% educação básica; 30% educação superior; 20% educação profissional e tecnológica**	- 70 delegados natos (membros do Fórum Nacional de Educação) - 1250 delegados da Educação Básica (148 gestores estaduais, 279 trabalhadores da EB pública, 188 gestores municipais, 77 gestores da EB privada, 118 trabalhadores da EB privada, 77 conselheiros estaduais de educação da EB, 97 conselheiros municipais de educação, 138 estudantes, 128 pais) - 750 da Educação Superior (55 gestores de Instituições Federais de ES, 55 gestores estaduais e municipais de ES, 83 gestores da ES privada, 168 trabalhadores da ES privada, 83 funcionários da ES pública, 83 docentes da ES pública, 223 estudantes) - 500 delegados da Educação Profissional (74 gestores estaduais e municipais da EP, 43 gestores de estabelecimentos federais da EP, 89 gestores da EP privada, 89 trabalhadores da EP privada, 89 trabalhadores da EP pública, 43 conselheiros estaduais de educação da EP, 73 estudantes) - 304 delegados por indicação nacional (100 gestores do MEC, 66 gestores de Ministérios da Área Social, 54 parlamentares, 71 membros de órgãos colegiados normativos ou executivos, 8 membros de órgãos de fiscalização e controle, 5 servidores públicos do MEC - sindicato) - 682 delegados por indicação estadual (165 movimentos de afirmação da diversidade, 192 movimentos em defesa da educação, 90 comunidade científica, entidades de pesquisa em educação, 54 movimento sindical, 5 instituições religiosas, 27 empresários, confederações e sistema S, 17 entidades municipalistas, 87 parlamentares municipais e estaduais, 45 órgãos de fiscalização e controle)	3556

CONTINUA ►



Quadro 1

Representação em Conferências Nacionais de Políticas Públicas

Área ou setor de política pública	Representação	Divisão numérica detalhada	Total
I Conf. Nacional do Emprego e Trabalho Decente (2011)	- 30% poder executivo - 30% empregadores - 30% trabalhadores - 10% outras organizações	Não especificado	Até 1200
III Conferência Nacional do Esporte (2010)	- Não especificado	- até 1005 eleitos nas etapas estaduais - Delegados natos: membros do Governo Federal, membros do Conselho Nacional do Esporte, membros da CON, representantes de entidades do esporte nacional, representantes da sociedade civil organizada (sem maiores especificações)	Até 1005 + delegados natos
II Conf. Nacional de Políticas Públicas e DH de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - LGBT (2011)***	- 60% sociedade civil (sendo 60% com identidade de gênero feminina) - 40% poder público	- 565 eleitos nas etapas estaduais (363 da sociedade civil, 202 do poder público municipal e estadual) - 44 delegados indicados pelo Governo Federal	609
II Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude (2011)	- Não especificado	- 1300 eleitos nas etapas estaduais - 500 eleitos nas etapas municipais - 120 indicados pelo poder público - 120 membros do Conselho Nacional de Juventude - 60 eleitos na Consulta Nacional aos Povos e Comunidades Tradicionais	2100
I Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica (2003)	- 50% usuários - 25% trabalhadores da saúde - 25% gestores e prestadores de serviço	- 1008 eleitos nas conferências estaduais conforme a proporção indicada - 178 delegados nacionais (membros do Conselho Nacional da Saúde, da CON, representantes de entidades nacionais de gestores, prestadores de serviço, trabalhadores e da sociedade civil)	1186
IV Conferência Nacional de Meio Ambiente (2013)	- 50% sociedade civil (1/5 de povos tradicionais e indígenas) - 30% empresários - 20% poder público (1/2 governos municipais)	- 1060 eleitos nas conferências estaduais (530 da sociedade civil, 318 empresários, 212 gestores) - 299 delegados natos (40 membros da CON, 81 membros das COEs, 12 membros do Ministério do Meio Ambiente, 109 membros do Conselho Nacional de Meio Ambiente, 57 membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos)	1359
I Conferência Nacional dos Povos Indígenas (2006)	- Não especificado	- Não especificado. Os delegados indígenas são eleitos como representantes de seus povos nas Conferências Regionais.	Não especificado

CONTINUA ►



Quadro 1

Representação em Conferências Nacionais de Políticas Públicas

Área ou setor de política pública	Representação	Divisão numérica detalhada	Total
III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2013)	- 60% sociedade civil - 40% poder público	- 898 eleitos nas etapas estaduais (544 sociedade civil, 94 órgãos públicos estaduais, 260 órgãos públicos municipais) - 302 delegados natos (44 membros titulares do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, 104 representantes do Governo Federal, 154 indicados nas plenárias nacionais de comunidades tradicionais.	1200
IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2011)****	- 2/3 sociedade civil - 1/3 governo	- 1400 eleitos nas etapas estaduais segundo a proporção indicada - 114 membros do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (76 da sociedade civil e 38 do governo). - 112 indicados pelo Governo Federal	1626
I Conferência Nacional de Segurança Pública (2009)	- 40% sociedade civil - 30% poder público - 30% trabalhadores em segurança pública	- 1417 eleitos nas etapas municipais e estaduais (810 da sociedade civil e 607 dos trabalhadores) - 607 representantes do poder público indicados (municipais, estaduais e federal) - 44 membros da CON - 27 coordenadores das COEs	2095

Fonte: Regimentos das Conferências consideradas, obtidos no site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. <http://www.ipea.gov.br/participacao/2012-06-14-18-11-50> (Acesso em 22/08/2014). Os dados apresentados são os previstos nos regimentos, o que não necessariamente quer dizer que se trata do número efetivo dos participantes das etapas nacionais das Conferências. O mesmo vale para as aproximações das porcentagens previstas para sociedade civil e governos, inclusive as categorias correlatas.

CON = Comissão Organizadora Nacional de cada uma das conferências

COE = Comissão Organizadora Estadual (das etapas estaduais das conferências)

* Paridade de gênero e cota de 20% para jovens abaixo de 29 anos.

** A Conferência Nacional de Educação destoa das demais por apresentar enfaticamente a distribuição de delegados pelos níveis de ensino escolar. Mantivemos essa indicação para marcar a especificidade do setor, explícita na divisão numérica detalhada.

*** Cotas para pretos e pardos segundo o Censo 2010 IBGE, por estados.

**** Dentre os delegados eleitos, 29% são distribuídos segundo a população dos estados; 29% são distribuídos segundo a incidência de população em situação de insegurança alimentar; 22% são indicados por cotas (desse total, 18,2% de povos indígenas, 18,2% comunidades quilombolas, 18,2% povos de terreiro, 36,4% população negra em geral, 9% demais povos e comunidades tradicionais).

2. A difícil efetividade

De maneira geral, quando se pensa na efetividade das instâncias de participação institucional, parte-se do suposto de que quanto mais, melhor. Com elas, tendencialmente haverá sociedades mais desenvolvidas, com políticas públicas mais justas e mais próximas dos anseios da população que se beneficia das políticas. No entanto, há dificuldades metodológicas em se auferir resultados que confirmem tal tese.

São inúmeras as variáveis que podem influenciar o sucesso ou o fracasso de uma política pública, de

modo que a relação entre a existência de conselhos e conferências e o alcance de resultados positivos nas políticas é algo extremamente fugidio. Alguns autores, como Pires e Vaz (2010) têm recorrido a técnicas de análise de pares contrafactuais (*matched-pair analysis*), na busca de estabelecer correlações entre indicadores de participação institucional e indicadores de *bom governo*, nas áreas de modernização administrativa e tributária, educação, assistência social, habitação e outros. Embora verifiquem “sustentação empírica suficiente para a constatação de uma associação positiva entre níveis de institucionalização (da participação) e bom desempenho



de governos locais” (PIRES, VAZ, 2010: 300), os próprios autores reconhecem a fragilidade do argumento, relacionada à arbitrariedade com que são estabelecidas as relações entre variáveis dependentes e independentes, o que é determinante para a obtenção de resultados neste tipo de modelo. Ou seja, mesmo que seja possível verificar correlação positiva entre mais participação institucional e bom desempenho de governos, tal constatação não implica no estabelecimento de relações de causalidade entre as duas variáveis.⁵

Souza (2013), especialmente no estudo das conferências nacionais, busca ampliar a perspectiva sobre a efetividade, considerando os objetivos manifestos das conferências para que seja possível considerar seus resultados a partir deles e não necessariamente sobre seus impactos diretos nas políticas públicas. Seu trabalho aponta para a necessidade de se ampliar o escopo do que possa ser considerada a efetividade das conferências, incorporando aspectos de natureza político-institucional que são fundamentais para a articulação entre os atores relevantes em determinado setor de políticas públicas. A base da pesquisa são os objetivos manifestos de 68 das 74 conferências nacionais ocorridas entre 2003 e 2010 (período do governo Lula). Foram estabelecidas quatro categorias de objetivos:⁶

- 1) Agendamento: quando se referiam à difusão de ideias, à afirmação de compromissos, à articulação entre atores, ao fortalecimento de redes, à promoção de reflexões e debates ou à troca de experiências;
- 2) Avaliação: quando estavam em foco ações de diagnóstico de situação ou avaliação de políticas; inclusive, a avaliação de encaminhamento de deliberações de conferências;
- 3) Participação: quando falavam em ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas;

- 4) Proposição: quando traziam aspectos de formulação de estratégias ou políticas para garantia de direitos, articulação entre entes federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas. (Souza, 2013: 55)

Das conferências típicas analisadas, 56% afirmaram objetivos de agendamento; 56% de avaliação; 47% de participação; e 92% de proposição. Esses dados indicam que, embora as conferências se caracterizem pelo apontamento de propostas bastante específicas e pontuais, a maioria dos objetivos diz respeito à formulação mais geral dos rumos de políticas públicas e à articulação entre atores nos três níveis de governo, dos próprios governos com a sociedade civil, e da própria sociedade civil entre si, elementos referidos especialmente em *agendamento* e *proposição*.

Desse modo, sobretudo no caso das conferências nacionais, seria temerário pautar o debate sobre a efetividade das instituições participativas *apenas* sob a lógica da avaliação dos resultados práticos das políticas públicas, com base em suas deliberações finais. Além da dificuldade em se apontar causalidade, isso pode obscurecer as linhas de análise que enfatizam o sentido político-institucional das conferências, que parece ser exatamente onde se localiza o centro gravitacional de sua capacidade de inovar em contextos democráticos.

Há autores, ainda, que buscam estabelecer conexões entre as ações do governo federal ou do Congresso Nacional e o que é deliberado nas conferências. Trata-se de uma maneira distinta de perceber os impactos – não diretamente sobre resultados em indicadores socioeconômicos, mas sobre o impacto na própria gestão pública, com a geração de novos programas ou alteração dos já existentes no sentido de observar as propostas das conferências.

Ribeiro et. al. (2013), pesquisadores do IPEA, analisam experiências de monitoramento de resultados das conferências nacionais. Os autores compararam quatro experiências, nas áreas de Assistência Social, Aquicultura e Pesca, Mulheres e Juventude, de maneira a levar em conta a) o caráter transversal das políticas; b) quem realiza o monitoramento; e c) os

5. Gurza Lavalle (2011) aponta com clareza as dificuldades metodológicas na avaliação da efetividade das instituições participativas.

6. Também presente de maneira um pouco alterada em Teixeira, Souza e Lima (2012).



objetivos da conferência e as diferentes formas de encaminhamento das demandas. Buscam perseguir o fluxo do relatório final, desde a plenária deliberativa da conferência até a comunicação aos entes de governo potencialmente responsáveis pela execução de determinada demanda.

Os resultados encontrados apontam o seguinte: a) quanto mais transversalidade da política (Mulheres, Juventude), maior a necessidade de articulação com outros órgãos governamentais para estabelecer o monitoramento, pois muitas das ações a executar não estão sob a competência do órgão proponente da conferência. O contrário ocorre em áreas menos transversais (Aquicultura e Pesca e Assistência Social), quando há mais prerrogativas para a implementação direta das deliberações das conferências; b) quanto a quem realiza o monitoramento, o trabalho aponta que nas áreas menos transversais há tendência de que o monitoramento seja feito pelos conselhos do setor. Quanto mais transversalidade, maior a necessidade de atuação do próprio ministério ou secretaria. Os autores ainda apontam a importância do monitoramento realizado pelos conselhos, pois contam com a participação da sociedade civil, de maneira a se exercer controle social das ações do governo e também promover o estreitamento entre as duas instâncias de participação; c) quanto aos objetivos e as formas de encaminhamento de demandas, destaca-se a incipiência das ações e dos primeiros resultados. Parte dos órgãos, como Juventude e Aquicultura e Pesca, está em etapas primárias de estruturação e elabora procedimentos iniciais de monitoramento de políticas. Há também uma relação entre a quantidade de conferências realizadas – portanto, seu histórico e as etapas de pactuação para a formulação de políticas – e a importância que se dá ao aperfeiçoamento da capacidade de monitorar seus resultados. Os resultados, portanto, são ainda pouco conclusivos e indicam que as atividades de monitoramento da participação institucional ainda são modestas.

Souza e Pires (2012) apresentaram outra estratégia de pesquisa. Os pesquisadores utilizaram dados da avaliação dos programas federais nos anos de 2009 e 2010, em que se apontavam as conferências como mecanismos de participação social que poderiam ser utilizados como forma de relação com a sociedade. Dos 399 programas cujos gestores declararam

possuir alguma interface socioestatal, apenas 15,5% deles (62 programas) declararam contato específico com as conferências.

Ora, se as conferências têm fraca relação com os programas que implementam políticas públicas, qual o seu papel nos governos? Entre as justificativas dos gestores que apontam o contato com as conferências, os autores recolheram oito tipos, na seguinte ordem de respostas mencionadas: a) mobilização para discussão e inclusão de temas na agenda pública, discussão ampliada – 15 respostas; b) formulação de diretrizes para políticas – 14; c) representação institucional – 9; d) interlocução com público-foco de determinada política – 4; e) fortalecimento da articulação federativa – 2; f) difusão de informações sobre temas de interesse do governo – 2; g) avaliação de ações governamentais – 2; h) acolhimento de demandas – 2.

Destacamos os dois tipos que obtiveram mais respostas. Primeiro, sobre a mobilização e inclusão de temas na agenda pública: as conferências seriam estratégicas para a inclusão de temas pertinentes na agenda pública. Elas buscam reunir os atores mais relevantes nos processos de tomada de decisão sobre o (novo) rumo de políticas públicas. O governo, então, possui um ambiente propício para testar inovações na arena pública. Não se trata de uma deliberação final sobre alterações nas políticas, mas da utilização daquela instância como uma verificação da aceitação ou rejeição das eventuais mudanças. Segundo, sobre a formulação de diretrizes sobre as políticas públicas: as conferências aparecem como parte dos processos de formulação de políticas, em geral com uma função mais específica a depender da área de políticas e do contexto vivido. Pode estar relacionada à aprovação de um Plano Nacional (como nas mais recentes conferências nacionais de direitos humanos, educação, juventude etc., ou nas históricas 6ª Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em 1986, já discutida aqui, e 5ª Conferência Nacional de Assistência Social, de 2005, que referendou a criação do Sistema Único de Assistência Social).

No caso do Legislativo o desafio que se coloca é perceber se há algum nível de conexão entre o que é deliberado nas conferências e a criação de projetos de lei ou a aceleração de sua tramitação. O trabalho de referência é o de Pogrebinski e Santos (2011),



em que os autores pretendem sugerir uma relação de complementaridade entre os institutos da democracia participativa e da democracia representativa. O artigo se fundamenta sobre a construção de um banco de dados de 1.937 diretrizes advindas das conferências nacionais e 3.750 proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, no período de referência entre 1988 e 2009. O artigo defende que as conferências seriam um “poderoso agente informacional do Congresso” (p. 271) para a elaboração de projetos de lei (PLs) e propostas de emenda constitucional (PECs).

Os autores priorizaram as diretrizes que indicassem e demandassem tratamento legislativo.⁷ Após essa ação, utilizaram a base de dados do Congresso Nacional para identificar propostas legislativas que tivessem identidade temática com as diretrizes das conferências. E, em um segundo momento, refinaram ainda mais as proposições, de maneira a manter aquelas que tratassem exatamente de alguma das demandas apresentadas em cada uma das diretrizes das conferências. Nas tabelas abaixo, apontaremos parte dos resultados referentes a esse filtro, sobre PLs e PECs, e também às leis e emendas constitucionais aprovadas, utilizando a categorização e nomenclatura utilizadas pelos autores (Tabela 3 - p. 18).

Os autores defendem tais resultados como surpreendentemente positivos do ponto de vista da conexão entre as conferências e o Congresso Nacional. Cientes das possíveis críticas com relação às evidências necessárias para se constatar relações de causalidade entre o que aparece como diretriz nas conferências e os projetos legislativos – o que justificaria o termo “produção legislativa *resultante* das conferências” –, os autores realizam mais um filtro na base de dados, relacionando apenas a produção que tenha vindo à luz no limite de um ano da realização da respectiva conferência. Apresentamos

7. As diretrizes priorizadas tinham as seguintes características: a) sugeriam explicitamente a elaboração de projetos de lei, emendas constitucionais, decretos e outras espécies legislativas; b) criação, discussão, revisão e modificação de legislação já existente; c) regulamentação de leis; d) aprovação, apoio ou rejeição de projetos já em tramitação no Congresso Nacional; e) criação de políticas nacionais gerais ou específicas; f) formulação de políticas públicas. (Pogrebinschi, Santos, 2011).

os dados para as Leis e Emendas Constitucionais⁸. Tabela 4 - p. 18).

Ora, mesmo considerando extremamente curto o intervalo de um ano para a tramitação de um projeto de lei ou PEC, parece-nos prematuro apontar alguma conexão relevante entre as diretrizes das conferências nacionais e a produção legislativa no Congresso Nacional. Ademais, apontar relações de causalidade entre o que se decide nas conferências e o que se propõe no Parlamento seria inferir que o deputado ou deputada somente poderia ter as conferências como elemento de referência para sua proposição, em um vácuo de outros inputs, o que nos parece descabido uma vez que há toda sorte de pressão e lobby sobre os parlamentares – advindos da sociedade e do próprio governo (cerca de 80% da produção legislativa no Brasil é de iniciativa do Executivo). É mais plausível considerar que os agentes sociopolíticos interessados em determinada alteração ou proposição de novas leis reconheçam nas conferências também um lugar de divulgação de seus interesses e princípios, mas não de maneira exclusiva.

Os estudos sobre a efetividade das conferências nacionais, aqui analisados, levam-nos às seguintes considerações:

1) há grande dificuldade em se estabelecer metodologias de pesquisa que apontem os resultados em políticas públicas que possam ser devidos às conferências. Entendemos que as conferências estão inseridas em contextos diversos de amadurecimento de áreas e setores de políticas públicas e precisam ser compreendidas a partir de sua importância, inclusive simbólica, nesses contextos. Definitivamente, a produção acadêmica neste campo de estudos não está direcionada para propostas teóricas e metodológicas que privilegiem este tipo de abordagem. Ressalva feita aos trabalhos de Petinelli (2011, 2013), em que se propõem metodologias de análise neste sentido. No primeiro trabalho a autora compara pares de conferências da mesma área, examinando conferências de Aquicultura e Pesca,

8. Os autores apresentam dados sobre projetos de lei e propostas de emenda constitucional, mas não fica clara a base utilizada.



Tabela 3

Produção legislativa em relação às diretrizes das conferências - pertinência temática e filtro qualitativo (Pogrebinschi e Santos, 2011)

	Projetos de Lei	Propostas de Emenda Constitucional	Leis Ordinárias e Complementares	Emendas Constitucionais
Produção legislativa total do Congresso	13.245 (100%)	369 (100%)	4.322 (100%)	57 (100%)
Produção legislativa não resultante das diretrizes das conferências (pertinência temática)	10.616 (80,2%)	190 (51,5%)	4.010 (92,8%)	48 (84,2%)
Produção legislativa resultante das conferências (pertinência temática)	2.629 (19,8%)	179 (48,5%)	312 (7,2%)	9 (15,8%)
Produção legislativa não resultante das conferências (filtro qualitativo)	12.679 (95,7%)	323 (87,5%)	4.271 (98,8%)	56 (98,2%)
Produção legislativa resultante das diretrizes das conferências (filtro qualitativo)	566 (4,3%)	46 (12,5%)	51 (1,2%)	1 (1,8%)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Pogrebinschi e Santos (2011)

Tabela 4

Leis Ordinárias e Complementares e Emendas Constitucionais – limite de 1 ano e filtro qualitativo (Pogrebinschi e Santos, 2011)

	Leis Ordinárias e Complementares	Emendas Constitucionais
Produção Legislativa total do Congresso	4.322 (100%)	57 (100%)
Produção Legislativa não resultante das diretrizes das conferências	4.271 (99,7%)	57 (100%)
Produção Legislativa resultante das diretrizes das conferências após classificação com filtro qualitativo e aplicado limite de um ano	15 (0,3%)	0 (0%)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Pogrebinschi e Santos (2011)

Políticas para Mulheres e Políticas de Promoção da Igualdade Racial, considerando as relações entre efetividade e capacidade institucional da área de política pública e especificidade da sociedade civil mobilizada. No segundo trabalho, compara

a 2ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca (2006), a 3ª Conferência Nacional de Tecnologia e Inovação (2005) e a 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (2004). A partir das variáveis contexto político, natureza da política pública, or-



ganização da sociedade civil e desenho institucional da conferência considerados de maneira agregada; a autora relaciona as diretrizes das conferências com os programas de políticas formulados pelos ministérios e secretarias dessas áreas de políticas públicas após as conferências. O grau de intersetorialidade e descentralização da política afeta negativamente a efetividade, enquanto a presença de uma sociedade civil com tradição de pressão sobre o poder público afeta positivamente a efetividade. Embora os resultados não sejam conclusivos, a proposta de pesquisa da autora nos parece das mais promissoras para estudos futuros neste campo;

2) boa parte do trabalho de avaliação das instâncias de participação no nível federal se dá a partir de iniciativas governamentais, especialmente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Tais pesquisas elevaram o nível do conhecimento sobre conselhos, conferências, audiências públicas e outros espaços de participação social. Isso se deu, sobretudo, porque os pesquisadores do IPEA jogam luzes para aspectos governamentais, antes negligenciados pela literatura, mas de crucial importância para conhecermos mais esses processos participativos, dado o peso dos governos em sua condução. No entanto, tais trabalhos são ainda incipientes e pouco conclusivos. O fenômeno é muito recente e as metodologias e enfoques analíticos ainda parecem estar sendo testados;

3) quanto àquilo que os trabalhos conseguem mostrar, o que se percebe é: a) pouco desenvolvimento de estruturas de gestão da participação nos ministérios e secretarias, o que acarreta baixa capacidade de monitoramento sobre as decisões de conselhos e conferências (Ribeiro et. al., 2013); b) baixa influência das conferências na agenda governamental (Souza, Pires, 2012); c) embora os autores sustentem o contrário, baixíssima permeabilidade entre as diretrizes das conferências e os projetos legislativos no Congresso Nacional (Pogrebinschi, Santos, 2011).

Entendemos que as próximas pesquisas sobre esse tema deverão levar em conta o ambiente político específico das conferências, sempre permeado pelas opções de decisão possíveis. As conferências são espaços de discussão pública nas quais as disputas sobre projetos e políticas são postas à mesa, tanto as de origem governamental, como as advindas da

sociedade, ou ainda de uma combinação desses dois campos, apenas virtualmente separados. São ambientes em que segmentos sociais e políticos testam seus argumentos e buscam ampliar a base social de suas demandas ou pautas. Considerar tais disputas em sua relação com o contexto político nos parece fundamental para pesquisas futuras.

3. As conferências no contexto da Política Nacional de Participação Social

Como vimos, a realização de conferências nacionais de políticas públicas se intensificou a partir do primeiro mandato de Lula na presidência da República. Também os conselhos de políticas públicas se ampliaram: entre 2003 e 2013 foram criados dezenove deles e outros dezesseis foram reformulados.⁹ Os sistemas nacionais de políticas públicas – os antigos (saúde, assistência social, educação básica) e os que estão sendo construídos (cultura, desenvolvimento urbano, política de resíduos sólidos, patrimônio) – se baseiam na forma conselho e conferência, nos três níveis da federação, para se estabelecerem. (Tabela 5).

Tabela 5

Número de conselhos municipais de políticas públicas no Brasil por área ou setor em 2013

Área ou setor	Número de conselhos
Política Urbana	1231
Transporte	357
Cultura	1798
Preservação do Patrimônio	879
Assistência Social	5527
Segurança Alimentar e Nutricional	1507
Segurança Pública	642
Direitos da Criança e do Adolescente	5249
Direitos do Idoso	2993
Direitos da Pessoa com Deficiência	1094
Meio Ambiente	3540
Direitos da Mulher	976
Saúde*	5565
Educação**	4718
TOTAL	36076

Fonte: IBGE Munic 2013; *Siacs 2012, **IBGE Munic 2011

9. Dados da Secretaria-Geral da Presidência da República. <https://novoportal.secretariageral.gov.br/participacao-social/conselhos-nacionais> Acesso em 26/08/2014.



No entanto, como vimos no tópico anterior, há pouco conhecimento sistematizado sobre essa arquitetura de participação institucional, tanto no âmbito acadêmico como no âmbito governamental. Além disso, como aponta Szwako (2012), nos anos mais recentes se acentuaram as desconfianças sobre a capacidade de conselhos e conferências serem canais relevantes de interlocução entre Estado e sociedade civil.

Portanto, a grande profusão de instâncias de participação se combina com o pouco conhecimento sobre elas, a perda de credibilidade em sua efetividade pelos movimentos sociais e ativistas que as frequentam, e a baixa afinidade da maioria dos próprios gestores públicos com elas. Para um governo que apostou no incremento de conselhos, conferências, audiências públicas, entre outras instâncias e mecanismos de participação, trata-se um enorme desafio aprimorá-los e torna-los mais efetivos.

A necessidade de uma maior articulação entre conselhos, conferências, audiências públicas, consultas públicas (inclusive as realizadas pela internet) se colocou para o governo federal ao final do segundo mandato de Lula. Pensava-se na proposição de uma espécie de Consolidação das Leis Sociais, de maneira a fortalecer as políticas sociais do período, como o Programa Bolsa Família, a elevação do salário mínimo e outras. A ampliação dos conselhos e a realização das cerca de 70 conferências nacionais também estariam entre essas conquistas. No entanto, optou-se por não apresentar formalmente essa proposta dada a proximidade com as eleições em 2010.¹⁰

Já no início do mandato de Dilma Rousseff, em 2011, houve uma tentativa de articular os conselhos nacionais de políticas públicas com a produção do Plano Pluri Anual (PPA), elemento obrigatório para o planejamento orçamentário no Brasil nos três níveis de governo da federação, em ação conjunta da Secretaria Geral da Presidência da República

(SG-PR) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Participaram da iniciativa cerca de 300 membros representantes da sociedade civil de 34 conselhos nacionais de políticas públicas, que se reuniram no chamado Fórum Interconselhos. Esta nova instância passou a exercer atividade de monitoramento e avaliação da execução do PPA.¹¹

A esta ação se sucedeu, entre 2012 e 2013, uma série de consultas a organismos da sociedade civil e comunidade acadêmica sobre a construção de uma Política Nacional de Participação Social – PNPS e de um Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, por meio da Secretaria de Articulação Social da SG-PR. Com os governos estaduais e municipais, em sucessivas reuniões com seus representantes, foi sendo construído o chamado Compromisso Nacional pela Participação Social, de maneira a articular as estruturas e mecanismos de participação nos outros dois níveis federativos, no contexto da proposta do SNPS.

À proposta da PNPS e do SNPS está subjacente a necessidade de buscar o amadurecimento dessas instâncias de participação no aparato institucional do Estado brasileiro. E, embora o decreto presidencial se limite a estabelecer marcos legais para o próprio Executivo federal, não há dúvida que com ele se pretende que os estados e municípios também desenvolvam e aprovem legislação semelhante.

Desde o início dos anos 1990, o governo federal atuou como forte indutor da criação de conselhos de políticas públicas e também da realização de conferências. O principal fator dessa indução foi e tem sido o de que a habilitação de estados e municípios ao recebimento de recursos federais está vinculada à existência de mecanismos de controle social que assumem a forma de conselhos e conferências.¹² É deste modo que a existência destas instâncias de participação passa a ser estratégica a estados e municípios para a obtenção de recursos federais. Assim,

10. Ver Entrevista com Pedro Pontual (2014, no prelo).

11. O Fórum Interconselhos foi recentemente premiado pela United Nations Public Service Awards, da Organização das Nações Unidas, como uma das melhores práticas inovadoras de gestão pública no mundo.

12. É obrigatória, por lei federal, como instrumento de vinculação direta de recursos, a existência dos seguintes conselhos municipais (CM): CM dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), CM de Saúde (Lei 8.142/90), CM de Assistência Social (Lei 8.742/93), CM de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Lei 11.494/07) e CM de Alimentação Escolar (Lei 11.947/09).



ao promover a participação social a “método de governo”, lema da PNPS, o governo federal também reforça e amplia seu posicionamento a favor da exis-

tência de instâncias de controle social mais eficientes sobre a ação dos entes federativos subnacionais (Quadro 2).

Quadro 2

Definição das instâncias de participação segundo o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social

Instância participativa	Definição
conselho de políticas públicas	instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas
comissão de políticas públicas	instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades
conferência nacional	instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado
ouvidoria pública federal	instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública
mesa de diálogo	mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais
fórum interconselhos	mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade
audiência pública	mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais
consulta pública	mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação
ambiente virtual de participação social	mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil

Fonte: Decreto nº 8.243/14. Elaboração do autor.



A edição do decreto presidencial provocou forte reação em setores conservadores da mídia e em quase todo o Congresso Nacional. Todos os partidos políticos, à exceção do PT e do PCdoB se colocaram críticos à PNPS. A crítica da oposição à PNPS deve ser localizada no contexto da disputa eleitoral de outubro de 2014. Ela se baseia na denúncia de uma suposta usurpação das funções do Congresso Nacional como órgão deliberativo sobre as ações governamentais e de fiscalização do Executivo. Não há, no entanto, nada no decreto que desafie as atribuições constitucionais do Legislativo. Além disso, parte dos que se opõem ao decreto dizem fazê-lo não por seu mérito, mas pela forma (decreto presidencial) como foi proposto, sem que tenha sido pela forma de projeto de lei do Executivo a ser encaminhado ao escrutínio do Congresso Nacional.

4. Os protestos de junho de 2013 e a participação institucional

As conferências – e ainda mais os conselhos de políticas públicas – são mecanismos de participação institucional. Vimos que as etapas nacionais das conferências somam, em valores médios, cerca de 2.000 pessoas, representantes em parte eleitos em etapas municipais e estaduais, em parte designados pelo governo federal e outros órgãos do poder público. É muito provável, embora não haja um recolhimento de dados específicos por conferência pelos quais se possa afirmar com alguma margem razoável de certeza, que cerca de seis milhões de pessoas tenham delas participado, em seus três níveis.¹³

Como, então, após uma década de intenso processo de participação e incidência na produção de políticas públicas, explicar a ocorrência das manifestações de junho de 2013, ocorridas simultaneamente

em centenas de cidades brasileiras e que levaram milhões de pessoas às ruas?

Alguns analistas entendem que, embora as conferências tenham se multiplicado e abrangido áreas e setores de políticas públicas antes carentes de instâncias de participação, permanece uma grande lacuna sobre o controle social às grandes obras de infraestrutura que caracterizaram o segundo mandato de Lula e o mandato de Dilma Rousseff, como as grandes hidrelétricas de Belo Monte, Jirau e Santo Antônio, na Bacia Amazônica, e como as obras de infraestrutura urbana que antecederam a realização da Copa do Mundo da FIFA no Brasil.¹⁴ Outros, talvez a maioria deles, entendem que se trata de uma situação limite da degeneração da legitimidade do sistema político brasileiro. O cidadão que foi às ruas partilharia de um sentimento difuso de contrariedade frente à permanência de desigualdades no país, agravadas pela vinculação direta entre política e corrupção e ineficiência das políticas públicas.¹⁵

A partir de um enfoque teórico de classes, Singer (2013) compreende que as manifestações de maiores contingentes apresentaram um cruzamento entre a classe média tradicional e o “novo proletariado”, recém-incorporado ao mercado de trabalho. Também há que se destacar a ampla maioria de diplomados ou pessoas que estavam cursando ensino superior entre os que se manifestavam (cerca de 75% nas capitais). Caracteriza-se que a o grosso dos manifestantes seria composto por jovens com escolaridade mais alta que sua renda. No pluralismo ideológico das manifestações teria sido hegemônico um “centro pós-materialista” – para o qual a elevação do emprego e renda na década passada já são favas contadas em sua evolução socioeconômica – que ao mesmo tempo incorporou a bandeira anticorrupção e antigoverno encampada por seto-

13. Esta é a quantidade de participantes apontada por Avritzer (2013), para as 74 conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010 no Brasil, com base em pesquisa por amostra aleatória realizada pelo Vox Populi, em julho de 2011, em todo o território nacional, no âmbito do Projeto Democracia Participativa (Prodep), da Universidade Federal de Minas Gerais. Entre os 2.200 respondentes, 143 responderam que haviam participado de conferências, sendo que 19 deles teriam participado de etapas nacionais.

14. Avritzer, L. O que as manifestações no Brasil nos dizem? Publicado no sítio da revista Carta Capital em 19/06/2013, <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/o-que-as-manifestacoes-no-brasil-nos-dizem-1313.html>. Acesso em 24/08/2014.

15. Filgueiras, F. Os protestos, a corrupção e a democracia no Brasil. Publicado no sítio Qualidade da Democracia, <http://qualidadedademocracia.com.br/2014/05/09/os-protestos-a-corrupcao-e-a-democracia-no-brasil/>. Acesso em 24/08/2014.



res à direita e a bandeira de denúncia dos gastos excessivos com a Copa do Mundo proposta por setores à esquerda. Em nome de uma ideia difusa de “modernização do Brasil”, o Estado, os governos e os partidos políticos são vistos como obstáculos. Isto é, o sistema político institucional é um vetor do atraso que deve ser superado.

Embora inexistam dados consistentes sobre este tema, é bastante provável que o cidadão médio brasileiro tenha muito pouco conhecimento do que de fato são as conferências e as outras instâncias e mecanismos de participação institucional. O mesmo vale para os manifestantes de junho de 2013. Como vimos, o público das conferências é bastante diverso entre si. Independentemente de vinculação à esquerda ou à direita do espectro político (e partidário) – também não há pesquisa sistemática sobre o perfil institucional, partidário ou ideológico dos participantes – o debate é feito por representantes de entidades representativas em nível estadual e nacional, ou de lideranças estaduais e nacionais dos movimentos sociais tradicionais. Esta nos parece ser a realidade de áreas mais estruturadas de políticas públicas (como saúde, habitação, educação, assistência social), mas também nas áreas de direitos específicos (igualdade racial, mulheres, juventude, LGBT e outras).

Desse modo, para as conferências e conselhos se aplicam os dilemas sobre a representação política próprios do sistema político tradicional. A necessidade de uma aproximação entre representantes e representados também se faz presente nestas instâncias “participativas”.¹⁶ Boa parte das entidades que possuem (ou conquistam) representação em conselhos e conferências são formadas por milha-

16. Fugiria aos limites deste artigo o debate sobre a representação e/ou a participação nas instâncias e mecanismos que aqui enfocamos. Por isso, tratamos de maneira indistinta – até este ponto – os dois termos, com predomínio do termo “participação”. Este foi um importante debate na literatura brasileira e internacional sobre as chamadas inovações democráticas e que teve substanciais consequências teórico-metodológicas. Para este debate sugerimos a leitura de Lüchmann (2007); Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011); Gurza Lavalle, Romão e Zaremborg (2014); Bassi, Almeida (no prelo).

res, às vezes milhões, de pessoas. Assim, conselhos e conferências possuem enorme potencial para colaborar na ampliação dos canais democráticos no país em conexão direta com ações governamentais em políticas públicas.

Retornando às manifestações, é interessante perceber como Singer (2013) vincula a ação do centro ideológico dominante em junho com o uso da internet e das redes sociais:

O centro dispõe da possibilidade de encampar as duas bandeiras [anticorrupção e anti-injustiças na vida urbana] sempre que apareçam como o reflexo de uma sociedade moderna em confronto com um Estado envelhecido. Ao enfocá-las desse modo retira o potencial de confronto *dentro* da sociedade que as palavras de ordem podem ter. O centro que apareceu nas manifestações acredita em um tecido social unificado e participativo contra um aparelho estatal opressivo, do qual quer remover velhos hábitos, simultaneamente atrasados e corruptos. Por isso é tão relevante o uso das redes sociais. Além de servir como senha de modernidade em contraposição a um Estado antiquado, a internet seria a maneira de permitir a participação social que combateria as práticas políticas correntes. (Singer, 2013: 37)

A seguir, as considerações finais deste artigo buscam apontar o que podemos esperar das conferências no próximo ciclo de participação social.

5. Considerações finais

As conferências apontam para a perspectiva de uma democracia aprofundada, sensível ao intercâmbio de perspectivas (YOUNG, 2001) sobre uma área, setor, ou tema em políticas públicas. Funcionam como um contraponto para além da formação de maiorias em eleições calcadas sobre o princípio da igualdade numérica. Instituem outro padrão de representação, em que não há propriamente uma autorização ou delegação do representado para o representante, mas em que estão presentes os discursos, pautas, demandas de grupos sociais que passaram a ver nas conferências um espaço privilegiado de expressão de suas causas. Nesse sentido, as conferências nacionais têm grande potencial para se configurarem como impul-



sionadores de transformação social, em que grupos subalternos se encontram e podem estabelecer relações em prol de seus objetivos.

Muitas vezes tratadas de forma quase abstrata pela literatura acadêmica, parece-nos que há ainda muito conhecimento a ser produzido sobre as conferências. As diversas formas de composição dos participantes apontam para uma indissociabilidade entre as conferências e o campo específico de políticas públicas a que se refere. Considerar essa diversidade é fundamental para que possamos conhecer melhor esses processos participativos e suas potencialidades.

Quanto à relação das conferências com a sociedade brasileira como um todo e, portanto, numa perspectiva de aprofundamento da democracia, entendemos que as conferências e outras instâncias de participação deverão se reinventar no próximo período. A PNPS aponta o caminho, mas é preciso ir além. É preciso pensar em novas formas de acesso a estas instâncias, de maneira que elas possam abrigar, por um lado, o novo ativismo que iniciou as manifestações de junho de 2013, pouco institucionalizado, mais transversal, formado por jovens, apartidário e com grande poder de organização. Por outro lado, que possa também ser um canal de participação do “novo proletariado” (Singer, 2013) que também foi

em massa às ruas empunhando os cartazes anticorrupção e por mais e melhor serviço público.

Desde os autores participativistas dos anos 70 e 80 (Macpherson, 1977; Barber, 1984) as tecnologias de informação e comunicação eram apontadas como solução aos limites da democracia representativa. Processos participativos nacionais, como as conferências, assumem também estes limites. O aperfeiçoamento do uso da internet e das redes sociais como espaço real de interação política pode melhorar a sensação generalizada de vácuo de representação, sobretudo em processos mais flexíveis como as conferências. Há avanços neste sentido, o que pode ser percebido nas consultas *on line* a projetos de lei e marcos civis, e também em experiências de controle social (posicionamento de deputados sobre projetos de lei, acompanhamento de metas dos poderes executivos e outros). Mas há muito mais em que se avançar.

Em sua diversidade, as conferências nacionais neste início de século se afirmaram como ambientes de abertura ao diálogo e ao convencimento entre as diversas partes que as compõem. Espera-se que um novo ciclo participativo possa ampliar sua face societária e, ao mesmo tempo, promover uma conexão mais imediata entre a consulta à sociedade e a efetividade das decisões na execução de políticas públicas.



Bibliografia

ALBUQUERQUE, M. C. Novos atores e repertórios de ação no movimento pelos direitos do adolescente: repensando a institucionalização. *Serviço Social em Revista*, v. 15, 2013, p. 166-189.

ALLEGRETTI, G. (comp.). *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Málaga: CEDMA, 2011.

ALMEIDA, D. R. Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA, 2013.

AVRITZER, L. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA, 2013.

BARBER B. R. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press, 1984.

BASSI, L.; ALMEIDA, C. A representação política nos conselhos gestores: desafios conceituais e práticos. In: ROMÃO, W. M.; MARTELLI, C.; PIRES, V. *Participação política no Brasil: ação coletiva e interfaces socioestatais*. São Paulo: Editora Unesp (no prelo).

BASSI, M. E.; CAMARGO, R. B. Participação e controle social no Fundef e no Fundeb. *Poiésis – Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação*. V. 2, n. 1, p. 105-118, jan./jun., 2009. Tubarão, Universidade do Sul de Santa Catarina.

CÓRTEZ, S. Viabilizando a Participação em Conselhos de Políticas Públicas Municipais: Arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. HOCHMAN, G.; ARRETTCHE, M.; MARQUES, E, (orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

DOWBOR, M. Da inflexão pré-constitucional ao SUS municipalizado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 78, 185-222, 2009.

_____. *Arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

FONSECA, I. et. al. Audiências públicas do Poder Executivo Federal: fatores de efetividade. *Texto para discussão*, v. 1873, IPEA, Brasília, 2013.

FREITAS, C. C. M. O processo de regulamentação das autonomias indígena originário camponesas na Bolívia: tensões entre pluralismo, descentralização política e soberania. *Pensamiento Propio*, n. 40, no prelo, 2014.

GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causas. In: PIRES, R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011, v.7.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, v. 84, p. 95-140, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; ROMAO, W. M.; ZAREMBERG, G. Partidos políticos e innovación democrática: más allá de purezas y perversiones. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. LIX, p. 21-54, 2014.

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

LESSA, R. A Constituição brasileira de 1988 como experimento de filosofia pública: um ensaio. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Hucitec, ANPOCS, 2008.

LÓPEZ, L.; RODRÍGUEZ, N. Los Consejos Comunales en Venezuela, la disputa entre la centralización y la apropiación del poder popular. In: ZAREMBERG, G. (org.). *Redes y jerarquías: participación, representación y gobernanza local en América Latina*. México, D. F.: Flacso; Ottawa, ON, Canada: IDRC, 2012.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, São Paulo, p. 139-170, 2007.

MACPHERSON, C. B. 1977. *The life and times of liberal democracy*. Oxford, London, New York: Oxford University Press.

McNULTY, S. An unlikely success: Peru's top-down Participatory Budgeting experience. *Journal of Public Deliberation*. Vol. 8, n. 2, 2012.



- _____. Mandating Participation: Evaluating Guatemala's Top-Down Participatory Governance System. *Pensamiento Propio*, n. 40 (no prelo). CRIES, 2014.
- MENDOSA, D. *Gênese da política de assistência social do governo Lula*. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- PETINELLI, V. As conferências públicas nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do governo federal (2003-2010). *Opinião Pública*, Campinas, v. 17, n. 1, junho, 2011, p. 228-250.
- _____. Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA, 2013, p. 207-242.
- PIRES, R. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.
- PIRES, R.; VAZ, A. 2010. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (org.) *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- POGREBINSCHI, T. *Conferências nacionais, participação social e processo legislativo*. Série Pensando o Direito, n. 27. IUPERJ, PNUD, Ministério da Justiça, 2010.
- POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, 2011, p. 259-305.
- PONTUAL, P. Entrevista. In: ROMÃO, W. M.; MARTELLI, C.; CAPELLA, A. C. *Participação, democracia e políticas públicas* (no prelo).
- RIBEIRO, U. et. al. Efetividade da participação na gestão pública: experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais. Paper apresentado no SPG 12 – Instituições participativas: sua efetividade como questão, no 37º Encontro Anual da Anpocs, Águas de Lindóia, 2013.
- SABATIER, P. (org.). *Theories of the policy process*. Cambridge, MA: Westview press, 2007.
- SCHAVELZON, S. *A Assembleia Constituinte da Bolívia: etnografia do nascimento de um Estado Plurinacional*. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- SERAFIM, L. *Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2013.
- SINGER, A. Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. *Novos Estudos*, Cebrap, n. 97, novembro 2013, p. 23-40.
- SOUZA, C. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA, 2013.
- SOUZA, C. et. al. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA, 2013.
- SOUZA, C.; PIRES, R. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. *Revista do Serviço Público*. Brasília: v. 63, n. 4, p. 499-518, out./dez. 2012.
- SZWAKO, J. 2012. Participar vale a pena, mas... In: *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis.
- TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C.; LIMA, P. *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. Texto para Discussão, n. 1735. Brasília: IPEA, 2012.
- YOUNG, I. *Inclusion and democracy*. New York: Oxford University Press, 2001



Autor

Wagner de Melo Romão é professor do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas - Unicamp. Pesquisador do Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC), no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (Nepac), na Unicamp.

Responsável

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil
Av. Paulista, 2011 - 13º andar, conj. 1313
01311 -931 | São Paulo | SP | Brasil
www.fes.org.br

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

A Fundação Friedrich Ebert é uma instituição alemã sem fins lucrativos, fundada em 1925. Leva o nome de Friedrich Ebert, primeiro presidente democraticamente eleito da Alemanha, e está comprometida com o ideário da Democracia Social. Realiza atividades na Alemanha e no exterior, através de programas de formação política e de cooperação internacional. A FES conta com 18 escritórios na América Latina e organiza atividades em Cuba, Haiti e Paraguai, implementadas pelos escritórios dos países vizinhos.

As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem as da Fundação Friedrich Ebert.

O uso comercial dos meios publicados pela Fundação Friedrich Ebert não é permitido sem a autorização por escrito.

ISBN 978-85-99138-41-0



9 788599 138410