

Avritzer, Leonardo

**Working Paper**

## Conferências nacionais: Ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil

Texto para Discussão, No. 1739

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Avritzer, Leonardo (2012) : Conferências nacionais: Ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil, Texto para Discussão, No. 1739, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91210>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 1739

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## CONFERÊNCIAS NACIONAIS: AMPLIANDO E REDEFININDO OS PADRÕES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Leonardo Avritzer

# 1739

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Rio de Janeiro, maio de 2012

## **CONFERÊNCIAS NACIONAIS: AMPLIANDO E REDEFININDO OS PADRÕES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

Leonardo Avritzer\*

---

\* Professor titular do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e coordenador do Projeto Democracia Participativa (PRODEP) da 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

### **Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Luciana Acioly da Silva

### **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 AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS E O PADRÃO PARTICIPATIVO  
NO BRASIL DEMOCRÁTICO ..... 9

3 CONFERÊNCIAS NACIONAIS DO GOVERNO LULA (2003-2010): ENTENDENDO  
O PADRÃO PARTICIPATIVO ..... 12

4 DELIBERAÇÃO E EFETIVIDADE NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS ..... 16

5 DO LOCAL AO NACIONAL: AVALIANDO AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS ..... 21

REFERÊNCIAS ..... 23



## SINOPSE

As conferências nacionais se tornaram a mais importante e abrangente política participativa do Brasil. O país desenvolve uma tradição de conferências nacionais desde o início dos anos 1940, quando o governo Vargas convocou uma primeira conferência nacional de saúde. Mais recentemente, a partir de 1988, as formas de participação da sociedade civil previstas pela Constituição nas áreas de saúde e assistência social levaram à institucionalização das conferências nacionais. No entanto, o grande impulso conferido às conferências nacionais ocorreu depois de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente. Nos últimos 20 anos, 80 delas foram realizadas: 21 na área da saúde; 20 relacionadas aos temas das minorias; 6 relativas ao meio ambiente; 22 a respeito da economia, do Estado e do desenvolvimento; 17 sobre educação, cultura e assistência social; e 11 sobre direitos humanos. Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa nacional, realizada em julho de 2011, a partir de uma amostra de 2.200 respondentes. Seus resultados mostram que o padrão de participação inclusiva que surgiu ao nível local, no Brasil, está se expandindo para o nível nacional.

Palavras-chave: Conferências nacionais, participação, deliberação, efetividade.

## ABSTRACT<sup>i</sup>

National conferences became the most important participatory policy at the national level in Brazil. Brazil has had a tradition of national conferences since the early 40's when Vargas government called a national health conference. Since 1988 the forms of civil society participation envisioned by the Constitution in the areas of health and social assistance led to the institutionalization of national conferences. However, the great boost of national conferences took place after 2003 with the election of Luiz Ignacio Lula da Silva for president. In the last 20 years 80 national conferences took place in the following areas: 21 in health related issues; 20 in minority related themes; 6 in environment themes; 22 on State, economy and development; 17 on education, culture and social assistance; and 11 on human rights. These paper show the finding of a national survey applied in July 2011 on a sample of 2,200 people. Its results show that the pattern of inclusive participation that emerged at the local level in Brazil is expanding to the national level.

Keywords: National conferences, participation, deliberation, effectiveness.

---

*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 processos na ampliação da participação social no ciclo de políticas públicas no Brasil. O 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 (IPs).

Esse esforço de difusão dos estudos sobre o tema está no âmbito do programa de pesquisa sobre Democracia e Participação desenvolvida na Diest em parceria estratégica com Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) – Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR); Projeto Democracia Participativa (PRODEP) – Departamento de Ciência Política (DCP) – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis); Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); e Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) – 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.

## 1 INTRODUÇÃO

Desde 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, o governo federal adotou uma orientação genericamente participativa que implicou a expansão dos conselhos nacionais e em uma forte expansão das conferências nacionais. A realização de um conjunto de conferências, prática que já existia antes de 2003, mas estava fortemente limitada a algumas áreas de políticas participativas, entre as quais vale a pena destacar a saúde e a assistência social (AVRITZER, 2010), constituiu uma das marcas registradas do governo Lula. Tudo indica que irá constituir também uma das marcas do governo Dilma Roussef.

Houve, durante o governo Lula, uma expansão das conferências nacionais. Tomando como nosso ponto de referência a primeira conferência nacional de saúde organizada pelo governo Vargas ainda nos anos 1940 e contabilizando as conferências nacionais, percebemos que estas alcançaram a marca de 115 conferências realizadas

desde então. Destas, 74 ocorreram durante o governo Lula, o que mostra a sua centralidade nas políticas participativas deste período. Tal marca também altera a influência das conferências sobre as políticas públicas do governo federal. Para os efeitos deste trabalho iremos definir as conferências nacionais como IPs de deliberação sobre políticas públicas no nível nacional de governo que são convocadas pelo governo federal<sup>1</sup> e organizadas nos três níveis da Federação. Desta maneira, estaremos descartando, para os objetivos deste trabalho, todas as conferências que não tiveram as fases locais ou que não foram tornadas deliberativas no momento da sua convocação.

Desde que as conferências nacionais se generalizaram no segundo mandato do governo Lula e se tornaram a principal forma de participação no nível federal, surgiram quase que simultaneamente um discurso de governo sobre as conferências nacionais e uma literatura sobre o assunto (PINTO, 2006; AVRITZER, 2010; FARIA, 2011; POGREBINSCHI *et al.*, 2010). Nos últimos 20 anos, foram realizadas 80 conferências em diversas áreas temáticas: 21 na área da saúde, 20 no tema das minorias, 6 de meio ambiente, 22 sobre Estado, economia e desenvolvimento, 17 sobre educação, cultura, assistência social e esportes e 11 sobre direitos humanos (DULCI, 2011). Assim, sob o ponto de vista do governo, a questão ressaltada é o aumento quantitativo das conferências nacionais mostrando que, de fato, existe hoje uma política participativa no nível federal de governo centrada nas conferências nacionais.

Já do ponto de vista da literatura acadêmica, esta aponta um conjunto importante de mudanças na forma de fazer política do governo federal: para Pogrebinschi *et al.* (2010, p. 84), a principal característica das conferências nacionais é o seu impacto sobre o Poder Legislativo: “As conferências nacionais impulsionam a atividade legislativa do Congresso Nacional, fortalecendo, assim, através de uma prática participativa e deliberativa, a democracia representativa no Brasil.” Para Faria (2011), essas novas experiências estabelecem um “sistema integrado de participação e deliberação”, ao congregarem esforços de mobilização e de representação, em um processo dialógico em torno da definição de uma determinada política pública. Ou seja, sabemos hoje que as conferências nacionais têm um importante impacto nas políticas públicas para as

---

1. Ainda que o governo federal tenha a prerrogativa de convocar as conferências nacionais, algumas delas estão previstas em lei e sua convocação pelo governo federal é obrigatória. Esse é o caso da saúde, da assistência social e do recém-criado sistema de segurança alimentar.

minorias (POGREBINSCHI *et al.*, 2010) e na ampliação das formas deliberativas de tomada de decisão sobre políticas públicas (AVRITZER, 2010; FARIA, 2011).

No entanto, parece claro que, seja do ponto de vista das principais características políticas, tais como processo de participação e caracterização dos participantes, seja do ponto de vista dos seus efeitos sobre as políticas públicas, existe muito pouco conhecimento sobre as conferências nacionais. O objetivo deste artigo é aportar alguns conhecimentos empíricos adicionais sobre as conferências nacionais para auxiliar no seu entendimento. Pretendemos aportar dados e melhorar o marco analítico no que diz respeito a três áreas: *i*) a primeira é como as conferências nacionais modificaram o panorama participativo e a relação entre as formas institucionais e não institucionais de participação de uma certa forma, a evolução da participação social no Brasil democrático aponta no caminho da institucionalização da participação no nível local. Pretendemos mostrar que esse é também o caso em relação à participação no nível nacional de governo; *ii*) a segunda questão que pretendemos abordar é qual a relação entre as conferências nacionais e a dinâmica participativa no Brasil, analisando se ela exerceu alguma mudança neste padrão que foi reconhecido pela literatura como um padrão de inclusão política e social; *iii*) e o terceiro é a análise de algumas características específicas das conferências nacionais no que diz respeito aos aspectos participativos e deliberativos da participação no plano nacional.

## **2 AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS E O PADRÃO PARTICIPATIVO NO BRASIL DEMOCRÁTICO**

O crescimento das formas de organização da sociedade civil no Brasil foi um dos elementos mais importantes da democratização do país. Vale a pena tecer algumas considerações sobre esse crescimento: ele foi bastante concentrado em algumas cidades das regiões Sul e Sudeste, principalmente nas grandes capitais, expandindo-se depois para algumas cidades de grande porte fora da região (SANTOS, 1993). Os principais tipos de associação que cresceram fortemente nos anos 1980 foram as associações comunitárias e as associações profissionais (AVRITZER, 2000). Essas associações têm um crescimento bastante concentrado em algumas cidades como Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo. Elas são associações com formas de organização predominantemente democrática, muito marcadas pela ação voluntária (AVRITZER, 2004). Também nas regiões Norte

e Nordeste houve um certo crescimento do associativismo, muito embora ele tenha sido menos autônomo do que nas demais regiões (SILVA, 2003; AVRITZER, 2007). Finalmente, ainda que se observe, desde o começo dos anos 1990, um crescimento dos movimentos rurais, não é possível entrever um crescimento do associativismo em cidades de pequeno porte nas principais regiões do país.

Há outro fenômeno que merece ser destacado, no que diz respeito à sociedade civil: a proliferação de Organizações Não Governamentais (ONGs) no Brasil a partir do começo dos anos 1990. O conceito de ONG é parte de um conjunto de definições e regulamentações específicas, expressas e difundidas por organismos internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial (BM). A definição do BM para ONGs é a seguinte:

ONGs incluem uma variedade ampla de grupos e instituições que são inteiramente ou largamente independentes do governo, e caracterizadas por serem mais humanitárias ou cooperativas do que por serem comerciais e objetivas (DELGADO, 2004).

O elemento central dessa definição é o de não constituir parte do governo, ainda que o próprio BM aponte também para o elemento cooperativo. No caso do Brasil, um fenômeno importante irá marcar a atuação das ONGs no país: a forte reivindicação de autonomia da sociedade civil por parte de atores sociais, em particular, durante o período da democratização.<sup>2</sup>

Por fim, é necessário mencionar as formas institucionalizadas de participação, que denominei em um outro trabalho instituições participativas (AVRITZER, 2009). As IPs são resultado da ação da sociedade civil brasileira durante o processo constituinte que resultou em um conjunto de artigos prevendo a participação social nas políticas públicas nas áreas da saúde, assistência social, criança e adolescente, políticas urbanas e meio ambiente. Esse padrão modificou fortemente a ideia de autonomia da sociedade uma vez que, por mais paradoxal que pareça, a sociedade civil que reivindicou a sua autonomia em relação ao Estado foi a mesma que reivindicou arranjos híbridos com a

---

2. Em artigo apresentado na reunião da Latin American Studies Association (LASA) no Rio de Janeiro em 2010, apresentei uma certa revisão teórica deste padrão, tentando mostrar que ele fez sentido principalmente na primeira parte da democratização brasileira na qual a sociedade civil buscou demarcar a sua atuação em relação à atuação do Estado. Em uma segunda fase da democratização brasileira, que começa em 1988 com a Constituição, passamos para uma situação de interdependência entre Estado e sociedade civil.

sua participação junto aos atores estatais durante a Assembleia Nacional Constituinte. A maior parte das IPs tem a sua origem nos capítulos das políticas sociais da Constituição de 1988. Essa foi a origem das formas de participação no nível local, tais como os conselhos e as formas de participação incipientes no nível federal durante os anos 1990.

Nossa primeira preocupação em relação às conferências nacionais foi a de tentar atualizar no *survey* que realizamos em parceria com a Vox Populi no mês de julho de 2011, com 2.200 respondentes. A amostra é representativa para todas as regiões do país. Ela também espelha a estratificação de renda, escolaridade, sexo e raça existente no país.

A tabela 1 atualiza os dados disponíveis em relação à participação social incluindo tanto a participação em associações quanto em formas institucionalizadas de participação. É possível perceber que alguns padrões da participação local permanecem relevantes no nível nacional ou federal.

**TABELA 1**  
**Participação nos diversos níveis no Brasil**

	Participou		Não participou		Não respondeu (NR)		Total
	N	%	N	%	N	%	
Orçamento participativo	67	3,0	2.132	96,9	1	0,05	2.200
Associação comunitária	161	7,3	2.037	92,6	2	0,09	2.200
Associação recreativa ou esportiva	139	6,3	2.060	93,6	1	0,05	2.200
Associações e/ou ONGs temáticas	68	3,1	2.131	96,9	1	0,05	2.200
Associação profissional	106	4,8	2.093	95,1	1	0,05	2.200
Igreja ou organização religiosa	289	13,1	1.910	86,8	1	0,05	2.200
Organização beneficente	171	7,8	2.028	92,2	1	0,05	2.200
Colegiados de escola	128	5,8	2.071	94,1	1	0,05	2.200
Conselhos municipais	31	1,4	2.169	98,6	0	0	2.200
Conselhos regionais	16	0,7	2.184	99,3	0	0	2.200
Partido político	91	4,1	2.109	95,9	0	0	2.200
Sindicato	95	4,3	2.105	95,7	0	0	2.200
Associativismo geral	507	23,0	1.693	77,0	0	0	2.200
Partido político e sindicato	164	7,5	2.036	92,5	0	0	2.200
IPs	95	4,3	2.105	95,7	0	0	2.200

Fonte: Pesquisa PRODEP/Vox Populi.  
Obs.: N = número absoluto de casos.

Em primeiro lugar, gostaríamos de destacar a continuidade da participação social da maneira como ela se desenhou durante o processo de democratização. Assim, notamos a participação de 13,1% da população em entidades e associações com algum vínculo com a igreja católica e organizações religiosas. Esse dado já havia aparecido na cidade de São Paulo em um *survey* aplicado no ano de 2003 (AVRITZER, 2004). O associativismo comunitário também aparece muito forte, com 7,3% dos respondentes tendo apontado participação em associações comunitárias, o que também mantém uma tendência que começou com a democratização do país. Assim, mantém-se uma relação de continuidade entre algumas das formas de participação características da democratização brasileira que se expressaram em algumas grandes cidades e o padrão nacional que emergiu apenas na última década.

Mas há também novidades que precisam ser ressaltadas e que apontam para adaptações e nuances no padrão mencionado acima. A principal entre elas é que já é significativa em uma amostra representativa da população brasileira a participação institucionalizada, isto é, a participação em instituição prevista em lei, que determina políticas públicas nos três níveis de governo e que contam com a participação de representantes da sociedade civil. Assim, 4,3% da população brasileira participam de orçamentos participativos e conselhos municipais de políticas. Dessa forma, parece de fato haver no Brasil democrático as duas tendências já apontadas por nós em outros artigos que se manifestam na persistência de formas não institucionalizadas de participação, lado a lado com formas institucionalizadas, especialmente aquelas organizadas pelo Estado. A participação nas conferências nacionais expressa este padrão na medida em que estão em forte continuidade com as práticas participativas no nível local, tal como irei mostrar na próxima seção deste artigo.

### **3 CONFERÊNCIAS NACIONAIS DO GOVERNO LULA (2003-2010): ENTENDENDO O PADRÃO PARTICIPATIVO**

O governo Lula realizou entre 2003 e 2010, 74 conferências nacionais das quais participaram 6,5% da população brasileira. Além da participação deste contingente próximo de 10 milhões de pessoas (ou excluídas as crianças, 6 milhões de adultos), 41,8% dos respondentes da nossa pesquisa afirmaram ter ouvido falar das conferências nacionais. Por último, vale a pena salientar o perfil dos participantes nas conferências

nacionais: a participante típica é uma mulher em 51,2% dos casos, com quatro anos de escolaridade (26,9%) ou com ensino médio completo em 20,3% dos casos. A sua renda varia entre 1 e 4 salários mínimos (SM) em 52,2% dos casos. Assim, a primeira observação que gostaria de fazer em relação ao padrão de participação nas conferências nacionais é que ele é muito semelhante ao padrão de participação no nível local. Não são os mais pobres que participam,<sup>3</sup> mas as pessoas na média de renda da população brasileira e, em geral, com escolaridade mais alta do que a média. No entanto, não é surpreendente essa constatação, já que foi possível perceber, tal como mostra a tabela 2, que a maior participação nas conferências se dá nos níveis local e regional. Ainda que isso seja parte das regras do jogo e, portanto, não seja surpreendente, poderia ser o caso de haver inovação dos atores que participam no nível local. Nossos dados, no entanto, mostram forte continuidade no que diz respeito ao padrão participativo local e nacional.

TABELA 2  
Participação nos três níveis de conferência

	Se já participou, em qual nível?		
	Participantes	%	Total
Regional	94	65,7	143
Municipal	108	75,5	143
Estadual	39	27,3	143
Nacional	19	13,3	143

Fonte: Pesquisa PRODEP/Vox Populi.

No que diz respeito às áreas nas quais a participação nas conferências nacionais ocorre, podemos afirmar que há uma certa dose de continuidade e uma certa dose de inovação. É sabido que em algumas áreas de políticas públicas, tais como a de saúde e a de assistência social, a participação institucionalizada é mais forte. Isso se dá porque elas tiveram historicamente movimentos sociais fortes, se organizaram fortemente durante o processo constituinte e conseguiram se organizar com sistemas gestores integrados com a participação. Assim, não surpreende, ao examinar a tabela 3, que a participação na saúde seja alta. Ao agregarmos a participação para as diferentes conferências nacionais da saúde, a participação alcança a marca de 19,6%. O que surpreende é a participação em algumas áreas sem uma tradição tão grande, tais como a de mulheres e de cultura.

3. Está além dos objetivos deste *paper* abordar esta questão, mas é interessante observar que apesar de uma forte insistência da grande imprensa em relação ao assunto, a maior parte dos beneficiários dos programas de transferência de renda do governo federal não participa das conferências nacionais. Esse também confirma a tendência das formas de participação local que não contam com a participação dos mais pobres.

TABELA 3  
Participação de acordo com a temática da conferência

	Se já participou, em qual temática?		
	Participantes	%	Total
Assistência social	52	36,4	143
Comunicação	16	11,2	143
Cultura	42	29,4	143
Das cidades	15	10,5	143
Direitos humanos	56	39,2	143
Educação	27	18,9	143
Esportes	23	16,1	143
Juventude	16	11,2	143
Política para mulheres	64	44,8	143
Saúde	12	8,4	143
Saúde mental	16	11,2	143
Segurança alimentar e nutricional	5	3,5	143
Segurança pública	18	12,6	143

Fonte: Pesquisa PRODEP/Vox Populi.

A explicação para a participação nestas conferências reside, a nosso ver, em uma redefinição das áreas de interesse dos atores da sociedade civil no Brasil. Assim, a participação em políticas para as mulheres passa a se destacar como um dos campos nos quais há mais participação. Diversos fatores podem explicar a alta taxa de participação nessa área, entre os quais gostaria de destacar a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) pelo ex-presidente Luiz Ignácio Lula da Silva. Neste sentido, incentivos da política de estado podem determinar a intensidade da participação nas conferências. Mas vale a pena também apontar um segundo motivo pelo qual a participação nas conferências de políticas para as mulheres foi elevada, que é a baixa influência das novas secretarias criadas pelo governo Lula<sup>4</sup> nas políticas do próprio governo federal. Neste caso, a participação dos atores da sociedade civil nas conferências nacionais exerceu também o papel de reforçar a agenda política da secretaria frente ao governo federal e ao Congresso Nacional. Ambas as explicações nos parecem complementares. Esse argumento vale também parcialmente para a área de direitos humanos que também apoiou fortemente a sua agenda nas conferências nacionais, especialmente em relação à pauta do direito à memória. Esses fatos estabelecem um segundo motivo

4. O governo do presidente Luiz Ignácio Lula da Silva criou diversas secretarias especiais entre as quais a SPM e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir).

pelo qual a participação em uma conferência nacional pode ser elevada, que é o grau de contenciosidade de uma determinada política no interior do governo e o nível de consenso entre a sociedade civil e membros do governo acerca desta política.<sup>5</sup>

Há, no entanto, uma segunda dimensão em relação às conferências nacionais para a qual eu gostaria de chamar a atenção, que é a intensidade da participação em uma única conferência. Além da pergunta acerca da participação nas conferências fizemos uma pergunta tentando precisar a intensidade da participação. Quando observamos os resultados apresentados na tabela 4, percebemos uma importante variação. Trata-se do fato de as áreas clássicas de participação dos atores da sociedade civil brasileira voltarem a figurar no topo da participação em conferências nacionais.

**TABELA 4**  
**Conferência em que participou mais ativamente**

	Das conferências que acompanhou, qual participou mais ativamente?	
	Frequência	%
Assistência social	17	11,9
Comunicação	2	1,4
Cultura	12	8,4
Das cidades	2	1,4
Direitos humanos	5	3,5
Educação	17	11,9
Esportes	11	7,7
Juventude	4	2,8
Política para mulheres	5	3,5
Saúde	21	14,7
Saúde mental	1	,7
Segurança alimentar e nutricional	2	1,4
Segurança pública	9	6,3
Criança e adolescente	1	,7
Logística	1	,7
Drogas	2	1,4
Conselho de classe, professores e mestres	1	,7
Meio ambiente	1	,7
Orçamento participativo	1	,7
NR	28	19,6
Total	143	100,0

Fonte: Pesquisa PRODEP/Vox Populi.

5. Neste sentido, valeria a pena lembrar o conceito de *Policy community the Kingdom* (1995) para pensar a participação nas conferências nacionais.

Assim, a área da saúde volta ao topo com 14,7% do total da participação com a assistência social baixando significativamente, mas ocupando junto com a educação o segundo lugar. Áreas como a da política para as mulheres e direitos humanos caem fortemente. Esse dado sugere que há uma diversificação da participação dos atores que tradicionalmente participaram de políticas como a saúde, e que sua presença nas novas conferências é forte, mas a intensidade da participação permanece ligada à área de políticas públicas que deu origem à participação. O dado mais impressionante nesse aspecto é o da participação na conferência de saúde mental, que não chega a alcançar 1%, e que sugere que boa parte dos seus participantes veio de outras áreas.

Assim, podemos afirmar que há uma participação efetiva nas conferências nacionais que expressa continuidade com as formas de participação que surgiram no Brasil durante a redemocratização. Essas formas de participação têm começado a influenciar o comportamento dos atores da sociedade civil. No entanto, não está ainda claro como as decisões são tomadas nas conferências e como elas pautam, de fato, o comportamento do governo. Esse é o tema que pretendo abordar na seção 4.

## **4 DELIBERAÇÃO E EFETIVIDADE NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS**

As conferências nacionais se firmaram nos últimos anos como a principal política participativa do governo federal. No entanto, ainda não está completamente claro se as pessoas que participam detêm as informações necessárias para tal e se o processo de decisão é fortemente influenciado pelo governo ou não. Também não está completamente claro se as decisões tomadas são implantadas, e de que forma. O objetivo desta seção é apresentar evidências iniciais que permitam ter mais clareza sobre estas questões.

A primeira questão que mereceu a nossa preocupação esteve relacionada ao processo de acesso às informações tanto para a participação quanto para a tomada de decisão. Esta constitui uma dimensão crucial de qualquer processo deliberativo, uma vez que se não há informação, não pode haver troca de razões e muitas vezes não pode haver nem ao menos negociação (ELSTER, 1998). No que diz respeito ao acesso à informação para a participação, apresentamos acima dados mostrando que 42% da população ouviram falar das conferências nacionais. Tal fato demonstra que de fato elas constituem uma forma de participação conhecida pela população. A questão, no entanto, mais relevante é se os participantes têm acesso às informações necessárias para participar (tabela 5):

TABELA 5  
Acesso à informação para a participação na conferência

	O(a) Sr(a) tem acesso às informações necessárias para participar do processo de deliberação da conferência?	
	Frequência	%
Sim	65	57,5
Não	47	41,6
NR	31	,9
Total	143	100,0

Fonte: Pesquisa PRODEP/Vox Populi.

A resposta gerada pelo *survey*, como se vê na tabela 5, mostra problemas no processo de circulação da informação, ainda que uma maioria de 57,5% dos participantes tenha afirmado ter acesso às informações. Ainda que maiorias sejam importantes para determinar o sucesso integral ou parcial de uma política, no caso do acesso à informação, a questão é mais complicada. O fato de 41,6% dos respondentes não considerarem adequada a informação à qual ele teve acesso sugere uma deficiência nas condições do processo deliberativo (COHEN, 1997). Esse dado é ainda mais preocupante quando articulado com a declaração de apenas 16,8% dos participantes, dizendo que conseguiram as informações necessárias à participação através da comissão organizadora da conferência. Esse dado sugere pouca informação antes do processo de deliberação, o que condiciona a qualidade deste. Vale a pena enfatizar, no que diz respeito à tentativa do governo de influenciar o processo deliberativo através do uso de recursos financeiros, que o índice de pessoas que receberam ajuda é baixíssimo, perfazendo apenas 10,5% dos participantes, a totalidade entre eles recebendo apoio logístico para a participação. Assim, podemos dizer que é necessário ter mais ação do governo no que diz respeito ao acesso à informação, mas que não existe nenhuma evidência de que a falta de informação tenha tido qualquer tipo de intenção política. Pelo contrário, ela deve ser atribuída à falta de infraestrutura em algumas áreas, algo que se vê pelo fato de 13,3% dos participantes terem recebido informação através de documentos preparatórios de entidades para a conferência.

Outra questão que nos preocupou, uma vez que é parte do debate deliberativo e que constituiu parte das perguntas aferidas pelo *survey*, diz respeito à maneira como ocorreu o debate político durante as conferências. É importante perceber que a dimensão deliberativa das conferências nacionais não pode se limitar à sua designação como deliberativa pelo governo.<sup>6</sup> Neste caso, é importante aferir a troca de razões e argumentos

6. Vale a pena aqui chamar a atenção para dois usos diferenciados do termo deliberação que se coloca ao se analisar as conferências nacionais. Por um lado, as conferências são deliberativas no sentido em que elas tomam decisões nas suas áreas de políticas públicas. Por outro lado, há uma segunda dimensão deliberativa nas conferências que implica aferir a capacidade de troca de razões e argumentos pelos participantes. Para a diferença entre os dois sentidos de deliberação, ver Avritzer (2000).

e a capacidade que o governo tem de estabelecer a sua própria agenda nas conferências nacionais (SOUZA, 2011). Tendo em vista o objetivo de aferir estas duas dimensões, realizamos a seguinte pergunta no nosso *survey*, expressa na tabela 6: as conferências são marcadas pelo confronto de ideias? A resposta a esta pergunta sugere de fato uma dimensão deliberativa, na medida em que 79,0% dos respondentes afirmam que as conferências são de fato marcadas por fortes confrontos.

TABELA 6  
Processo de discussão nas conferências

Com relação ao processo de discussão, diria que elas são marcadas para debate e confronto de ideias?		
	Frequência	%
Sim	113	79,0
Não	28	19,6
NR	2	1,4
Total	143	100,0

Fonte: Pesquisa PRODEP/Vox Populi.

Podemos oferecer alguns exemplos empíricos de fortes debates relacionados a determinadas políticas públicas que tiveram forte apelo nas conferências nacionais: o debate sobre as fundações de direito público que dominou a XIII Conferência Nacional de Saúde e o debate sobre o direito à memória e à questão do aborto que dominou a XI Conferência Nacional de Direitos Humanos realizada em 2009. Em outros casos, o debate foi menos intenso como, por exemplo, na questão da criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) durante a IV Conferência Nacional da Assistência Social. Assim, podemos afirmar que as conferências nacionais são marcadas por debates entre diferentes propostas que expressam um elemento deliberativo.

Há uma segunda questão relevante para se pensar a dimensão deliberativa das conferências nacionais: a influência da representação do governo nos debates. Essa é uma dimensão fundamental, uma vez que podemos assumir certa assimetria entre os atores da sociedade civil e do governo. Em geral, a representação do governo tem níveis mais altos de escolaridade na maior parte das áreas de políticas públicas.<sup>7</sup> Assim, entendemos que era importante perguntar de que maneira se dava a participação nos debates. A tabela 7 mostra uma dimensão bastante importante das conferências

7. Só existem dados nesta direção gerados no nível local e esse é claramente o caso nas áreas da saúde, assistência social e segurança alimentar. Existem exceções como, por exemplo, na área do meio ambiente (AVRITZER; PEREIRA, 2005).

nacionais que é a percepção, por parte dos participantes, de um equilíbrio entre a participação do governo e da sociedade civil nas conferências nacionais. Sabemos que o governo sofreu importantes derrotas em algumas das suas propostas para políticas específicas, tal como foi o caso da resolução contra as Fundações Estatais na XIII Conferência Nacional de Saúde. Assim, podemos afirmar que há também no campo da observação mais detalhada das conferências não apenas a evidência de um equilíbrio, mas frequentemente a constatação de que o governo nem sempre aprova as suas propostas durante as conferências nacionais.

**TABELA 7**  
**Participação em debates**

	Quem mais participa dos debates?	
	Frequência	%
Representantes do governo	24	21,2
Representantes da sociedade civil	21	18,6
Há equilíbrio entre representantes do governo e da sociedade civil	67	59,3
NS/NR	31	,9
Total	143	100,0

Fonte: Pesquisa PRODEP/Vox Populi.

Por último, gostaríamos de enfrentar uma última questão que diz respeito à implementação das decisões. Esta constitui uma dimensão fundamental das formas de participação ligadas às políticas públicas. Desde a democratização brasileira, tal como foi mostrado acima, as políticas participativas estiveram fortemente vinculadas a decisões na área de políticas públicas. Tal vínculo estabeleceu uma preocupação com a efetividade destas formas de participação (TATAGIBA, 2002). Há, no caso da participação no âmbito local, evidências de processos deliberativos e da sua efetividade (PIRES; VAZ, 2010). No entanto, essas evidências foram produzidas depois de um longo período de funcionamento destas instituições no nível local. Este foi o motivo pelo qual achamos importante perguntar, no caso das conferências nacionais sobre as evidências relacionadas à sua efetividade. Os dados apresentados na tabela 8 sugerem certa cautela em relação à efetividade. O número de respondentes que afirmou que o governo sempre implementa as decisões foi bastante baixo, mas ele seria baixo até mesmo para a primeira fase do orçamento participativo em Porto Alegre, na qual a implementação das decisões foi de aproximadamente 90%. Sempre existem motivos, técnicos ou legais, pelos quais não é possível pensar na implementação de 100% das decisões geradas por um processo participativo.

Para avaliar de forma mais precisa o nível de implementação das decisões das conferências nacionais achamos que faz mais sentido agregar as três primeiras respostas que sugerem um grau razoável de implementação das decisões. Se agregamos os três níveis, chegamos à marca de 37% dos respondentes afirmando que o governo implementa ou a maioria ou um número médio de decisões. Consideramos esse número relativamente alto, principalmente se o comparamos com os 27,3% que afirmam que o governo implementa um número pequeno ou não implementa as decisões. Assim, podemos afirmar que temos evidências no mínimo parciais de que há um esforço de implementação das decisões tomadas nas conferências nacionais.

TABELA 8  
Implementação das decisões

	Quanto a implementação das decisões ou orientações da conferência, diria que:	
	Frequência	%
Governo sempre implementa decisões tomadas durante conferência	8	5,6
Governo implementa maioria das decisões tomadas	15	10,5
Governo implementa um número médio de decisões tomadas	28	19,6
Governo implementa um número pequeno de decisões tomadas	26	18,2
Governo não implementa as decisões tomadas durante conferência	13	9,1
NR	53	37,1
Total	143	100,0

Fonte: Pesquisa PRODEP/Vox Populi.

Vale também a pena mencionar uma diferença bastante clara entre a efetividade presente no âmbito local e aquela presente no nível nacional. Neste nível, a efetividade das IPs está intimamente associada com mudanças na implementação de políticas públicas. Assim, novos serviços em um posto de saúde, ou novas políticas na assistência social, são o tipo de demanda que aparece no nível local. Onde aparecem frequentemente empecilhos é em geral nas políticas urbanas que quase sempre envolvem problemas de propriedade. Já quando pensamos as conferências nacionais e as propostas que delas emergem, a dimensão de mudança normativa é muito mais significativa. Neste sentido, vale a pena pensar, tal como fizeram Pogrebinschi *et al.* (2010), a efetividade enquanto incluindo a apresentação de projetos de lei no congresso. São estes últimos que são capazes de dar uma nova dimensão normativa a determinadas políticas e mostrar que o executivo reage às conferências nacionais em duas dimensões, na dimensão da gestão e na dimensão da modificação normativa que seja capaz de alterar o escopo de uma determinada política.

## 5 DO LOCAL AO NACIONAL: AVALIANDO AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

As conferências nacionais representam um fortalecimento do marco participativo presente na Constituição de 1988. De acordo com o texto constitucional, a soberania popular no Brasil pode se expressar tanto pela via da representação quanto pela via da participação. Não existem dúvidas de que nos 15 primeiros anos de vigência do texto constitucional foi estabelecida uma divisão de trabalho através da qual a representação prevaleceu no âmbito do governo federal, ao passo que a participação se fortaleceu localmente pela via dos orçamentos participativos e da participação nos conselhos. Essa divisão de trabalho informal terminou com a chegada do PT à Presidência da República e a enorme ampliação das conferências nacionais.

Depois de oito anos de conferências nacionais podemos fazer três observações conclusivas sobre elas: a primeira delas é que o padrão da participação social no Brasil democrático é relativamente homogêneo. As evidências apresentadas neste artigo em relação às características de gênero, renda e escolaridade dos participantes das conferências nacionais sugerem uma continuidade entre a participação no âmbito local e a participação no plano nacional. Esse é um elemento importante para o debate uma vez que a questão da escala é frequentemente invocada com o intuito de inviabilizar a participação no plano nacional. Vale a pena apontar a especificidade do Brasil nessa questão, especificidade que já havia sido apontada pela literatura em relação ao tipo de atores que participam desses arranjos locais. Mais uma vez, o Brasil parece ser um caso diferenciado, no qual a participação dos setores populares parece pouco sensível, seja aos determinantes de renda, seja aos determinantes de escala. Outros fatores parecem exercer um papel maior como, por exemplo, o forte elemento participador gerado durante a democratização brasileira e que tem se manifestado nas principais formas de participação locais e nacional. Esse elemento combina equidade com participação e parece se manifestar também no caso das conferências nacionais.

Em segundo lugar, vale a pena avaliar a questão dos elementos deliberativos das conferências nacionais. Tal como foi mostrado acima, as conferências nacionais têm fortes elementos deliberativos expressos pelo fato de a maior parte dos participantes afirmar que há um forte debate de ideias no qual a concepção dos representantes do governo não prevalece. Esse é um elemento muito importante das conferências porque mostra que elas

são de fato um encontro entre governo e sociedade civil para definir elementos bastante amplos da agenda de uma determinada política pública. Neste sentido, o elemento deliberativo aponta para um formato nacional da participação social que inexistia no Brasil até o começo do governo Lula. Esse formato que hoje está se consolidando com as conferências nacionais realizadas em 2011 nas áreas da saúde, assistência social e políticas para as mulheres sugere um novo momento participativo no Brasil.

Em terceiro lugar, gostaria de discutir o elemento mais difícil do atual debate participativo, a questão da efetividade. Essa questão, que tal como as duas anteriores, está colocada para as políticas participativas desde o início da democratização, é a menos precisa na nossa pesquisa de opinião. Os dados apontam para algum elemento de efetividade, mas apontam também para fortes lacunas. Estas lacunas são provocadas pelo fato de ainda não haver uma forma de gestão que se articule claramente com as decisões das conferências nacionais. Assim, as áreas com maior tradição de participação e que têm conselhos bem estruturados têm sido capazes de dar consequência às decisões das conferências. Em outras áreas é muito mais difícil e nuançado o quadro. A questão da efetividade das políticas participativas no plano nacional continuará, a meu ver, dependente da implementação de arranjos capazes de integrar participação e gestão. Estes arranjos é que podem eventualmente implementar de forma mais decisiva decisões de conferências que, para serem mais efetivas, terão também de ter prioridades mais claras.

Por fim, vale a pena mencionar que todas estas modificações ocorrem em um pano de fundo de crise profunda do sistema de representação política no Brasil. Assim, ao mesmo tempo em que o Brasil vem criando novas formas de lidar com a participação social, ele também vem sendo incapaz de renovar o sistema de representação ou de retirá-lo da profunda crise de legitimidade por ele experimentada. A melhor articulação entre o novo sistema de participação criado no Brasil durante o governo Lula e o sistema de representação existente pode eventualmente constituir a maneira de aproximar sistema político e sociedade civil, um diatonismo que tem marcado o Brasil democrático.

## REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. Democratization and changes in associative pattern in Brazil. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 42, n. 3, p. 59-76, 2000.
- \_\_\_\_\_. (Org.). **A participação em São Paulo**. 1. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2004. v. 1. 470 p.
- \_\_\_\_\_. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Johns Hopkins: University Press, 2009.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez, 2010.
- \_\_\_\_\_.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade** – Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia, Belo Horizonte, p. 16-41, mar. 2005. Número Especial: Instituições Híbridas e Participação no Brasil e na França.
- COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). **Deliberative democracy**. London: MIT Press, 1997.
- DELGADO, M. V. M. O terceiro setor no Brasil: uma visão histórica. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 37, jun. 2004.
- DULCI, L. S. **Entrevista cedida à revista Desafios do desenvolvimento**. Brasília: Ipea 2011. p. 23-24.
- ELSTER, J. (Org.). **Deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- FARIA, C. F. **Da constituição do interesse público à busca por justiça social**: uma análise das dinâmicas participativa e deliberativa nas conferências municipais, estaduais e nacionais de políticas públicas. 2011. (Oficina).
- KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.
- PINTO, C. R. J. As conferências nacionais no governo Lula: limites e possibilidades da construção de uma esfera pública. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30. **Anais ...** Caxambu, out. 2006.
- PIRES, R. R.; VAZ, A. C. **A efetividade das instituições participativas no Brasil**: perspectivas, estratégias metodológicas e resultados. Brasília: Ipea, 2010.

POGREBINSCHI, T. *et al.* **Entre representação e participação**: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2010.

SANTOS, W. G. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SILVA, M. K. . A expansão do orçamento participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003. p. 157-185.

SOUZA, C. H. L. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In: PIRES, R. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.



## **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](mailto:livraria@ipea.gov.br)

Tiragem: 500 exemplares

### **Missão do Ipea**

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

