

**Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas:
aproximando agendas e agentes**

23 a 25 de abril de 2013, UNESP, Araraquara (SP)

Título do Trabalho

**Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do
fenômeno político**

Autores

Clóvis Henrique Leite de Souza – Ipea / UnB

Isadora Araujo Cruxên – Ipea

Paula Pompeu Fiuza Lima – Ipea / UnB

Joana Luiza Oliveira Alencar – Ipea

Uriella Coelho Ribeiro – Ipea

Instituições

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

UnB - Universidade de Brasília

Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político

Clóvis Henrique Leite de Souza

Isadora Araujo Cruxên

Paula Pompeu Fiuza Lima

Joana Luiza Oliveira Alencar

Uriella Coelho Ribeiro

1. Introdução

A ampliação da participação no governo federal aponta para a utilização de diferentes instrumentos para a interação entre Estado e sociedade (PIRES & VAZ, 2012). Nesse contexto, as conferências aparecem como uma das alternativas constantes no repertório de agentes estatais para integrar a participação social no ciclo de gestão de políticas públicas, destacando-se pela interconexão entre etapas locais, estaduais e nacionais, o que amplia sua capilaridade. Embora tenham surgido na década de 1930, enquanto instrumentos para articulação federativa e aumento da racionalidade administrativa, somente a partir da década de 1980 as conferências começaram a ser utilizadas para ampliar a escala da participação em diferentes áreas de política – processo favorecido pelo contexto de redemocratização e pela mobilização popular. Nos últimos anos o uso das conferências se intensificou, tanto pelo envolvimento de mais órgãos públicos como pela diversificação de temas pautados. Do conjunto de conferências já realizadas no país, 70% ocorreram entre 2003 e 2011.

Observa-se, no entanto, que ainda existe uma dificuldade em delimitar quais características definem as conferências enquanto fenômenos políticos. Essa dificuldade é perceptível quando a literatura que estuda tais fenômenos os delinea de maneira muito distinta. Alguns autores, inclusive, apontam critérios classificatórios que acabam por excluir determinados processos da análise, mesmo quando esses constam em documentos oficiais (POGREBINSCHI & SANTOS, 2011; TEIXEIRA et al, 2012). Reconhecendo a necessidade de delinear de maneira mais precisa o que são conferências nacionais, este artigo tem como objetivo caracterizar as conferências com base na análise do desenho institucional¹ desses processos participativos. O foco está, portanto, na tentativa de identificar elementos que caracterizam as conferências nacionais e as distinguem de outros processos.

Para tal, foram usadas três estratégias: 1) recuperar a gênese histórica desses processos, sobretudo sua criação durante o Governo Vargas; 2) mapear as compreensões existentes na literatura que focaliza as conferências como objeto de estudo; 3) mapear e analisar o desenho

¹ Aqui entendemos desenho institucional como o conjunto de regras e procedimentos estabelecidos para a realização do processo participativo.

institucional das 82 conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011 a partir de análise documental, em particular os atos normativos e relatórios de atividades. Este esforço analítico integra o trabalho de pesquisa da equipe da Diretoria de Estudos e Políticas para o Estado, as Instituições e a Democracia (DIEST) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em que foram sistematizadas informações a respeito da forma de organização dos processos, das regras para a participação, das normas para a deliberação e dos resultados relativos à mobilização. Os dados reunidos a partir da pesquisa documental foram consolidados em um banco de dados² e tratados em *software* de análise estatística.

O esforço de caracterização das conferências justifica-se pelo fato de que esse é um espaço inserido em disputas sobre o modo mais adequado de se formular políticas públicas e que carrega em si expectativas democratizantes perceptíveis tanto no discurso político quanto na literatura acadêmica. Apontar os modos de funcionamento descritos pelos documentos e as suas recorrências no universo de processos é uma forma de conhecer como se estruturam.

As estratégias adotadas, sobretudo a revisão da literatura e a análise do conjunto de 82 processos realizados no período estudado, nos levou a identificar alguns aspectos organizativos que não são apenas comuns, mas parecem caracterizadores de processos conferenciais. Percebemos, contudo, que alguns processos que têm sido chamados de conferências possuem características distintas daquelas mais comuns. Por exemplo, não promovem interlocução entre Estado e sociedade ou não possuem etapas preparatórias para formulação de propostas e escolha de representantes.

Com vistas a observar se a ausência dessas características repercutia sobre outros aspectos do desenho dessas conferências, chamamos essas conferências de atípicas e contrastamos os dados coletados para estas com os dados de conferências que apresentavam as características comuns, por isso chamadas típicas. A comparação entre os dois grupos reforça os traços identificados como caracterizadores de uma conferência. Desse modo, propomos nesse artigo que as conferências podem ser entendidas como processos participativos de interlocução entre Estado e sociedade convocados pelo Poder Executivo, e desenvolvidos em etapas interconectadas a partir da escolha de representantes e da formulação de propostas para políticas públicas.

O artigo está dividido em quatro seções. Inicialmente, retomamos o processo de criação das conferências para buscar, em sua gênese, elementos que possam caracterizá-las. Em seguida, percorremos a literatura que estuda as conferências apresentando as múltiplas lentes analíticas usadas para entendê-las enquanto fenômeno político e as expectativas normativas

² Dados disponíveis em: <www.ipea.gov.br/participacao>.

associadas a elas. Na terceira seção, buscamos apontar elementos caracterizadores das conferências a partir da revisão da literatura e da análise dos dados coletados. Por fim, apresentamos dados de contraste entre as chamadas conferências típicas e atípicas, fortalecendo a ideia da necessidade de caracterização do fenômeno para melhor compreender seus limites e potencialidades para a ampliação da participação social na gestão pública.

2. A gênese das conferências nacionais

Instituídas pela Lei nº 378 de 13 de Janeiro de 1937, as conferências foram parte da reorganização institucional promovida pelo Ministro Gustavo Capanema no então Ministério da Educação e Saúde Pública (HOCHMAN & FONSECA, 2000). Embora a literatura que trata do histórico das conferências não indique qual foi a fonte inspiradora para a realização desses processos (KRÜGER, 2005), é possível afirmar que surgiram como estratégia de articulação federativa (HORTA, 2000). As duas primeiras conferências realizadas no país – a Conferência Nacional de Educação, em 3 de novembro de 1941, e a Conferência Nacional de Saúde, em 10 de novembro do mesmo ano – tinham como objetivo não só ampliar o conhecimento do Governo Federal sobre as atividades vinculadas à saúde e à educação em todo o país, mas também articular essas iniciativas de modo a aumentar a capacidade de execução dos programas governamentais, estabelecendo parâmetros mais claros no que se refere às atribuições e às relações entre os entes federados (HORTA, 2000; HOCHMAN, 2005).

A exposição de motivos que acompanhava o anteprojeto de reformulação do ministério, encaminhado por Capanema a Getúlio Vargas em 1935, justificava a iniciativa de realizar conferências nas áreas de educação e saúde da seguinte maneira:

O programa de colaboração federal nos serviços relativos à saúde e à educação, em cada uma das circunscrições territoriais do país, poderia o Ministério formulá-lo, por meio de seus órgãos de direção, e com a assistência de seus conselhos técnicos. Tal programa, entretanto, assim unilateralmente elaborado, não poderia ter perfeita execução. Dificilmente produziria todos os resultados previstos. O programa de ação supletiva da União nos estados só poderá vantajosamente ser feito mediante entendimento, combinação e acerto entre os estados e a União. Para o encaminhamento de tais negociações é que se torna necessária a instituição de conferências anuais do governo federal com os governos estaduais (Capanema, 1935 *apud* HORTA, 2000, p.143).

Percebe-se que, na visão do Ministro, as conferências seriam realizadas pelo governo federal para efetuar as negociações com os governos estaduais, servindo como meio para a articulação federativa. Luiz Vergara, secretário da Presidência da República à época, expressa em telegrama enviado a governadores e interventores que: “As conferências objetivam firmar os princípios de articulação entre administrações federal, estaduais e municipais, no tocante aos

serviços de educação e saúde em todo o território nacional, a fim de se organizarem em bases racionalizadas, mediante a cooperação das citadas três ordens da administração” (Arquivo Capanema *apud* HOCHMAN & FONSECA, 2000, p.182).

É interessante notar que o aspecto da articulação federativa também aparece entre as motivações governamentais para a realização das conferências atualmente. Em estudo feito por Souza e Pires (2012), a análise das justificativas dadas por gestores públicos para a utilização de conferências indica que, para além da mobilização social, há intenções ligadas à coordenação de políticas públicas nos três níveis da federação. Mesmo que isso não esteja explícito nos objetivos formais das conferências recentes, essa motivação pode corroborar a manutenção de um desenho institucional envolvendo os três níveis da federação, baseado em etapas sucessivas interconectadas, conforme discutiremos nas seções subsequentes.

Muito embora a criação de canais de diálogo e articulação com estados e municípios confira ao processo um aparente caráter de descentralização, o objetivo do governo federal à época de Vargas era justamente o contrário. A reorganização do ministério e a realização de conferências nacionais inseriam-se em uma estratégia de construção de um aparato governamental voltado para coordenação e organização das ações em todo o país, fortalecendo o controle e o poder do governo federal. Essa característica era reforçada pelo caráter eminentemente técnico-administrativo dos encontros, os quais contavam com um número reduzido de participantes³ – em geral técnicos e representantes governamentais vinculados aos entes da federação. As conferências organizadas nesse momento integravam, dessa forma, o projeto de fortalecimento do poder central e de aumento da racionalidade administrativa que era caro ao governo Vargas (HOCHMAN & FONSECA, 2000).

Ainda que as conferências realizadas até a década de 1980⁴ tenham mantido o caráter técnico-administrativo, suas regras de funcionamento apontam um modelo organizacional que pode ser reconhecido nas análises de desenho institucional dos processos mais recentes (IPEA, 2013). Existiam comissões organizadoras, regimentos, temas para o debate, formulação de propostas em plenárias e os participantes eram delegados estaduais e municipais com direito a voto, pessoas convidadas e representantes do governo federal (HOCHMAN & FONSECA, 2000; HORTA, 2000).

Ao contrário do que parte da literatura afirma⁵, parece um equívoco dizer que as primeiras conferências ocorriam sem nenhuma participação da sociedade ou conexão com debates

³ Pelos registros encontrados, a 1ª Conferência de Saúde, por exemplo, teve 70 presentes.

⁴ Nesse caso, faz-se referência somente às conferências de saúde seguintes. A Conferência de Educação só veio a ser realizada novamente em 2010.

⁵ Cf. CORTES, 2002; LACAZ & FLÓRIO, 2009; FERRAREZI & OLIVEIRA, 2010.

realizados entre organizações sociais. A 3ª Conferência de Saúde (CNS) se destaca, por exemplo, por ter promovido um debate mais amplo, incorporando temas discutidos no âmbito de organizações da área de saúde (KRÜGER, 2005). Quanto aos participantes, o artigo 5º do regimento interno da 3ª CNS definia que seriam membros da conferência “os representantes oficiais dos serviços de saúde pública, federais, estaduais e municipais, entidades científicas e órgãos integrados nos programas do desenvolvimento econômico-social”. Nota-se que havia, portanto, participação de pessoas não conectadas à estrutura governamental, muito embora o regimento definisse que esses eram convidados sem direito a voto. Nas conferências de saúde subsequentes, sobretudo a partir da 5ª, os relatórios finais indicam que houve participação de membros de fundações, associações e entidades científicas ligadas à área de saúde. Também é possível perceber a ampliação do número de participantes nas conferências ao longo de suas edições. De acordo com os relatórios das conferências de saúde⁶, participaram da 5ª CNS (1975) 217 delegados e 70 observadores; na 6ª CNS (1977) já foram 405 delegados e 29 observadores; na 7ª CNS (1980), 400 participantes estiveram presentes.

É importante observar que as conferências de saúde – a maneira como foram organizadas, seus objetivos e o número de participantes – foram marcadas pela conjuntura política do momento em que foram organizadas. Desde a criação das conferências em 1937 até o processo de reabertura política e redemocratização, na década de 1980, o que se viu foi a mudança progressiva de um modelo que servia aos propósitos da administração centralizada para, posteriormente, um modelo que se insere em uma lógica de descentralização e ampliação da participação social. A conferência, enquanto modo de articulação federativa, já representava uma inovação institucional pela forma de envolvimento de representantes governamentais e técnicos da saúde na discussão de diretrizes nacionais para o setor. Contudo, foi a partir de intensa mobilização popular e ampliação da participação de usuários, na 8ª Conferência de Saúde, que as conferências configuram-se como novos arranjos institucionais participativos. Como Hochman & Fonseca observam, percebe-se que, do ponto de vista histórico, “as conferências de saúde dos anos 1980 e 90 revigoraram, com seu caráter eminentemente participativo e democrático, uma invenção institucional e uma realização política de um governo autocrático” (2000, p. 191).

Realizada em 1986, em meio à redemocratização do país, a 8ª Conferência de Saúde é tida como um importante marco para a história das conferências e para a ampliação da participação na gestão pública. Ela representou uma reconfiguração na postura do governo em relação ao uso das conferências, pois o caráter técnico-administrativo deu lugar a uma perspectiva mobilizatória-política. O debate técnico foi reposicionado quando a saúde passou a

⁶ Os relatórios das conferências de saúde estão disponíveis em <http://www.conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios.htm>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2013.

ser tratada enquanto direito do cidadão. A ampliação do envolvimento dos usuários dos serviços de saúde e o fortalecimento dos movimentos de profissionais da saúde tornou as conferências espaços de disputa política (SAYD *et al*, 1998).

A 8ª Conferência de Saúde lançou as bases para a democratização da saúde, tendo sido fundamental na articulação pelo Sistema Único de Saúde. Sua relevância extrapolou o setor, pois foi realizada em um contexto favorável e ganhou notoriedade pelo esforço de popularização do debate. Em contraste à participação restrita das primeiras conferências, essa contou com a participação de 4 mil delegados na etapa nacional. A mudança de caráter das conferências de saúde estimulou a realização das primeiras conferências em outras áreas⁷ a partir da década de 1990. Mesmo que mantidos muitos dos aspectos do desenho institucional inicial, a mudança para o caráter mobilizatório-político impulsionou outras áreas de políticas públicas a também instituírem esse tipo de arranjo institucional para a participação social na gestão pública. Desde então, múltiplas têm sido as maneiras pelas quais os órgãos incorporam as conferências em suas práticas de relação com a sociedade.

3. Conferências enquanto fenômeno político: diferentes visões

A multiplicação de processos participativos promovendo a interlocução entre Estado e sociedade a partir do final da década de 1980 estimulou uma profusão de estudos sobre o tema. Esses estudos buscavam compreender não apenas o seu modo de funcionamento, mas também o seu papel dentro do processo político-decisório e suas potenciais contribuições para o aprofundamento da democracia brasileira. No que se refere às conferências nacionais, o esforço de entendimento por parte da literatura caminha em dois sentidos principais: 1) sua compreensão enquanto fenômeno político; 2) a descrição de sua forma de funcionamento.

É importante ter em mente que esses sentidos não são mutuamente excludentes, mas se entrecruzam e se complementam de modo que aspectos do desenho institucional das conferências influem sobre a maneira como são interpretadas. A distinção aqui serve apenas para delimitar as diferentes leituras. Nesta seção, fazemos um apanhado das interpretações que voltam seu olhar para as conferências enquanto fenômeno político, observando as formas de interação que ocorrem em seu seio, bem como os efeitos desejados. Na seção seguinte, focamos as caracterizações que se voltam para os aspectos organizacionais e operacionais das conferências, contrastando-as com as nossas observações e caminhando no sentido de um entendimento mais claro das principais características das conferências.

⁷ Além de conferências em áreas específicas da saúde, destacam-se as primeiras conferências de Assistência Social (1995), Ciência, Tecnologia e Inovação (1985), Direitos da Criança e do Adolescente (1995), Direitos Humanos (1996) e Segurança Alimentar e Nutricional (1994).

Quando observamos na literatura como são compreendidas as conferências enquanto fenômeno político, percebemos que existe ampla diversidade de termos que podem revelar distintas visões. Fala-se, por exemplo, em espaço público ampliado (SILVA, 2009) e espaço público institucionalizado (GUIZARD et al, 2004; MÜLLER NETO et al, 2006; FERRAREZI & OLIVEIRA, 2010; KRÜGER et al, 2011; OLIVEIRA, 2011; MÜLLER NETO & ARTMANN, 2012). O uso da noção de espaço público é influenciado, possivelmente, pelas visões a respeito da emergência de experiências da sociedade civil no período de redemocratização do país. Nessa perspectiva, a construção de espaços públicos se dava tanto com a ampliação do debate no interior da sociedade civil como na democratização da gestão estatal (DAGNINO, 2002). Dessa forma, as conferências como espaços públicos institucionalizados estariam imersas no processo de ampliação da participação social na gestão pública.

Outra maneira de entender as conferências é pensá-las como canais de participação (CORTES, 2002; 2009; GALINDO & MORAES, 2004), o que pode sinalizar o reconhecimento dessas como um dos diferentes meios de participação legitimados em um sistema político. Um canal de participação se estabelece nos limites e regras definidos e configura-se como uma via para a expressão de interesses e disputas entre os sujeitos políticos (AVELAR, 2007). A conferência seria, pois, uma das formas do exercício da participação política em um sistema político. Assim, perceber as conferências enquanto canais de participação implica admitir que estão inseridas em um contexto político mais amplo e que são uma das alternativas para a expressão de interesses dos grupos envolvidos.

A visão de que as conferências estão imersas em um arranjo institucional também está presente na compreensão desse fenômeno político como uma instituição participativa (SCOREL & BLOCH, 2005; AVRITZER, 2012a, 2012b). Entender as instituições participativas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45) implica assumir que ocorre um envolvimento institucionalizado da sociedade no processo de formulação de políticas públicas. A institucionalização refere-se à regulamentação, ou seja, à normatização das práticas de participação na gestão pública. Portanto, entender as conferências como instituições participativas significa reconhecer que são formas de participação social dotadas de regulamentação, seja por meio leis, decretos, portarias ou resoluções.

Em contrapartida, o entendimento das conferências como interfaces socioestatais (GALINDO & MORAES, 2004; SOUZA & PIRES, 2012) não questiona seu caráter institucional, mas a separação rígida entre Estado e sociedade que acaba sendo majoritária na literatura ao estudar as relações entre estes. Ao questionar o enfoque na participação voltada ao ator coletivo e as análises centradas na perspectiva da sociedade civil, a noção de interface está no contexto

do reconhecimento da diversificação das formas de interação entre Estado e sociedade (HEVIA & VERA, 2010) e parece aderir à constatação da fluidez das fronteiras entre os dois (ABERS & BÜLOW, 2011). Por isso, considerar as conferências como interfaces socioestatais significa percebê-las como espaços de interação (de intercâmbio ou conflito) entre atores estatais e sociais, sejam eles individuais ou coletivos.

Uma leitura que tem ganhado força recentemente é a de que as conferências nacionais seriam espaços alternativos de representação (PINTO, 2009) ou mesmo instituições representativas (CORTES, 2002; OLIVEIRA, 2009; BRITTOS et al, 2010; POGREBINSCHI, 2012; POGREBINSCHI & SANTOS, 2010b, 2011; POGREBINSCHI & SAMUELS, 2012; ALMEIDA, 2012). Essa leitura enfatiza as dinâmicas de representação subjacentes a processos participativos como as conferências, observando que à medida que a participação se move do nível local para o nível nacional, a eleição de delegados gera dinâmicas representativas não apenas entre a sociedade, mas também entre membros do governo. Como no nível local a participação é aberta a todos que quiserem participar, gera-se a possibilidade de que os interesses e demandas representados nas etapas futuras sejam mais diversos e inclusivos. Desse modo, enquanto instituições que combinam participação e representação, as conferências estariam além da experiência formal de representação associada às eleições, assim como se diferenciariam de processos de mobilização informais entre organizações sociais.

Outra abordagem presente na literatura alinha-se à teoria democrática deliberativa e entende as conferências nacionais como espaços integrados de participação, deliberação e representação (PINTO, 2006; PETINELLI, 2010; PETINELLI et al, 2011; ALMEIDA, 2012; CUNHA, 2012; FARIA, 2012; FARIA et al, 2012a; FARIA et al, 2012b; RAMOS et al, 2012). Embora haja divergências quanto à definição do conceito de deliberação, os teóricos deliberativos, em geral, entendem a deliberação como momento de interação pública baseada no diálogo ou em discussões a respeito de uma questão social. Nesse sentido, buscam observar como as escolhas públicas são influenciadas pela qualidade da discussão e da interação que ocorrem em determinadas esferas (FARIA, 2010). No que se refere à análise das conferências nacionais, soma-se à noção de deliberação as de participação e representação, de modo a tentar lidar com a complexidade dos processos que caracterizam esse fenômeno. Dessa forma, as conferências constituiriam um processo de diálogo e manifestação de opiniões para definição de uma agenda pública, marcado pela mobilização social e participação plural, e viabilizado por mecanismos de representação.

Mais recentemente, em uma tentativa de lidar com os desafios operacionais da deliberação democrática, essa visão caminha para a concepção de que as conferências seriam não apenas um espaço, mas um sistema integrado de participação, deliberação e representação. Esse olhar sistêmico implicaria “compreender, portanto, como os atores sociais participam, discutem e

deliberam no interior de um contexto específico, caracterizado por múltiplas esferas, com diferentes padrões de ação, mas cujo objetivo final é a produção de uma agenda pública que sensibilize o poder público acerca de suas necessidades reais e simbólicas” (FARIA, 2012, p. 5).

Cabe ressaltar que o olhar para as conferências a partir do aparato conceitual da teoria deliberativa enfatiza o processo dialógico-argumentativo que ocorre nesses espaços, isto é, as interações discursivas entre os sujeitos. Nesse caso, o uso do termo deliberativo refere-se ao processo de discussão de ideias e pontos de vista entre os participantes, e não a um possível caráter decisório das conferências. Essa distinção é importante, porque vários autores, ao expressarem seus entendimentos sobre o que são conferências nacionais, usam o termo deliberativo para fazer considerações a respeito de sua finalidade. Para alguns, as conferências têm caráter deliberativo ou decisório, no sentido de que seus resultados devem ser incorporados à agenda governamental (ESCOREL & BLOCH, 2005; FERRAREZI & OLIVEIRA, 2010; OLIVEIRA, 2011; AVRITZER, 2012b). O seguinte trecho ilustra essa percepção: “as conferências nacionais são espaços institucionalizados de participação social nos quais sociedade civil e Estado mobilizam-se, dialogam e deliberam sobre determinada política pública, produzindo resultados a serem incorporados nas agendas e ações governamentais” (OLIVEIRA, 2011, p. 4). Em contrapartida, diversos autores compreendem que as conferências não têm caráter deliberativo vinculante. Muito embora possam resultar em propostas ou diretrizes para as políticas governamentais, isso não implica que estas serão necessariamente acatadas pelo governo (MARICATO & SANTOS JUNIOR, 2006; SOUZA, 2008; PINTO, 2009; SILVA, 2009; SILVA, 2010; BRITTOS et al, 2010; POLIS & INESC, 2011; ZIMMERMANN, 2011; ALMEIDA, 2012). A seguinte visão sintetiza essa compreensão: “Os delegados que atendem as conferências discutem em grupos as políticas institucionais, votam por demandas e constroem o relatório final. O limite desta participação está no caráter consultivo destas decisões que apesar de serem solicitadas pelo governo, não tem, legalmente, qualquer responsabilidade com elas” (PINTO, 2009, p. 3).

Além das diferentes maneiras de analisar o fenômeno das conferências, foi possível observar um conjunto de compreensões que traziam expectativas normativas quanto a seus efeitos. Muito embora os construtos teórico-analíticos apresentados anteriormente também tragam em si algum tipo de expectativa normativa, as visões expostas a seguir concentram-se apenas nos efeitos desejados das conferências enquanto processos participativos, sem explicitar alguma forma de analisá-los ou entendê-los.

As conferências seriam, por exemplo, um meio para o cumprimento do requisito da participação e da descentralização administrativa impulsionada pela Constituição de 1988 e regulamentada em diferentes áreas de política, com destaque para a saúde (KRÜGER, 2007; SOUZA & KRÜGER, 2010). Nesse sentido, caberia também pensar as conferências como oportunidades de planejamento coletivo de políticas (LUPPI, s.d.) capazes de reorientar práticas e

prioridades (KRÜGER, 2005), bem como de influenciar o processo legislativo (POGREBINSCHI & SANTOS, 2010a, 2010b). Em decorrência das conferências, o diálogo entre a sociedade civil e a administração pública se ampliaria e seria dinamizado (CARDOSO, 2010; KRÜGER et al, 2011), estimulando, inclusive, a alteração nos padrões de relação entre Estado e sociedade (KLEIN, 2012). Também haveria uma possibilidade para a mediação de interesses (CORTES, 2002), tendo em vista que as conferências promoveriam a articulação de forças sociais (CORTES, 2001; 2002) e a escuta de diferentes setores da sociedade (FERREIRA & MOURA, 2006). Seja pela conexão com processos de formulação de política ou pelo próprio potencial mobilizatório (CUNHA, 2012), as conferências seriam ainda uma oportunidade de exercício do poder político (KRÜGER et al, 2011). Além disso, as conferências despontariam como processos político-pedagógicos capazes de gerar ganhos de aprendizagem, sejam informacionais (KRÜGER et al, 2011) ou de articulação social e política (FERRAREZI & OLIVEIRA, 2010; FBES, 2010).

Diante de tais expectativas normativas, cabe perguntar quais são as finalidades das conferências. De maneira geral, pode-se dizer que a literatura concorda com um fim propositivo, ou seja, que as conferências teriam por finalidade a formulação de propostas para políticas públicas⁸. O trabalho de Souza (2012) é esclarecedor ao constatar que as conferências podem ser convocadas para a formulação de propostas de políticas públicas, mas também podem ter como objetivos a avaliação de ações e realidades, o fortalecimento da participação e a afirmação de ideias e compromissos.

4. Elementos caracterizadores das conferências

À parte as expectativas normativas e as diferentes lentes analíticas usadas para entender as conferências como fenômeno político – no caso, as noções de espaços públicos, canais de participação, instituições participativas, interfaces socioestatais, espaços alternativos de representação e sistemas deliberativos –, é importante observar a maneira como a literatura delimita a forma de funcionamento desse tipo de processo participativo⁹. Embora haja consenso de que as conferências são processos que envolvem o Estado e a sociedade na formulação de propostas de políticas públicas, existem certas características que são mencionadas de maneira dispersa e não consensual. Nesta seção, fazemos um apanhado das características apontadas na literatura, contrastando-as com dados recolhidos a partir da análise do desenho institucional

⁸ Cf. GADELHA & MARTINS, 1988; GUIZARDI et al, 2004; KRÜGER, 2005; FERREIRA & MOURA, 2006; MARICATO & SANTOS JUNIOR, 2006; SALES, 2007; SOUZA, 2008, 2012; OLIVEIRA, 2009; FUZIWARA, 2010; SILVA, 2010; FERNANDES, 2011; PETINELLI, 2011; POGREBINSCHI & SANTOS, 2011; POLIS & INESC, 2011; ALMEIDA, 2012; FARIA et al, 2012B; POGREBINSCHI, 2012; TEIXEIRA et al, 2012.

⁹ Cabe ressaltar que muitas vezes a literatura se ocupa de casos específicos, portanto, a caracterização do fenômeno conferência necessita tomar por base as análises realizadas e identificar aspectos comuns. O olhar para o conjunto das conferências de um determinado período, não apenas para os processos realizados em um setor de política pública, pode contribuir para esse entendimento ampliado.

das 82 conferências realizadas entre 2003 e 2011, contribuindo para identificar as principais características desses processos.

Com relação à regulamentação das conferências, entende-se que estas são uma responsabilidade do poder administrativo (MÜLLER NETO & ARTMANN, 2012). Nesse sentido, vários autores ressaltam a necessidade de convocação pelo Poder Executivo (SOUZA, 2008; POGREBINSCHI & SANTOS, 2010b, 2011; POLIS & INESC, 2010; FERNANDES, 2011; ALMEIDA, 2012; AVRITZER, 2012b; TEIXEIRA et al, 2012), sendo que para alguns o meio de convocação é o decreto presidencial (PETINELLI et al, 2011; AVRITZER, 2012b).

De fato, quando observamos o conjunto das 82 conferências, nota-se que apenas duas não foram convocadas pelo Poder Executivo, a saber: 8ª e 10ª Conferência de Direitos Humanos, convocadas pelo Poder Legislativo. Tendo em vista que as conferências integram o ciclo de gestão de políticas públicas nacionais, faz sentido que estas sejam de responsabilidade do Poder Executivo Federal.

Com relação ao tipo de ato convocatório, nem todas as conferências são convocadas por decreto presidencial – 44% das conferências realizadas entre 2003 e 2011 foram convocadas dessa forma. Entre as demais, a convocação foi feita por portaria ministerial (24%) ou interministerial (8%) e por resolução do conselho da área (10%). Embora o ato convocatório seja, em geral, o documento que define o período de realização, o tema central e o órgão responsável, algumas conferências (15%) não contaram com esse tipo de ato normativo.

As conferências são também vistas como um fórum eventual (Cortes, 2009), sendo realizado com periodicidade regular (KRÜGER, 2005; Souza, 2012; TEIXEIRA et al, 2012) e por um período determinado (SOUZA & PIRES, 2012; TEIXEIRA et al, 2012). São organizadas tematicamente (POGREBINSCHI & SANTOS, 2010b, 2011; PETINELLI, 2011), adquirindo muitas vezes um caráter setorial (SILVA, 2010) e contando com a colaboração da sociedade na própria organização (POGREBINSCHI & SAMUELS, 2012).

A análise dos documentos que regeram os 82 processos estudados mostra que do ato convocatório segue-se, em geral, a constituição de comissão organizadora nacional, integrada por representantes de outros órgãos federais e de organizações da sociedade civil indicados pelo dirigente do ministério realizador da conferência. Esse colegiado é o espaço decisório para a realização do processo, sendo formulados em seu âmbito os atos normativos e orientadores da conferência, corroborando a ideia da colaboração da sociedade na organização. Os atos normativos elaborados pela comissão organizadora, em particular o regimento interno, indicam a forma de realização da conferência com a especificação de etapas e critérios para a participação. É o regimento que orienta os executivos municipais e estaduais a convocarem as respectivas conferências e constituírem suas comissões organizadoras.

É comum na literatura a compreensão de que as conferências são realizadas em etapas interconectadas, que podem envolver diferentes níveis da federação. Alguns autores, no entanto, enfatizam esse aspecto, entendendo que a organização em três níveis de governo é parte constitutiva e necessária ao processo (FERREIRA & MOURA, 2006; PETINELLI, 2011; AVRITZER, 2012a, 2012b; RAMOS et al, 2012). Todavia, essa estrutura escalonada¹⁰ não é observada para todos os processos denominados conferências. Entre as 82 conferências analisadas, 85% realizaram etapas estaduais e 72% contaram com etapas municipais. As etapas intermunicipais, possivelmente por utilizarem como base de mobilização uma unidade territorial que não é a mais comum e por exigirem esforços de coordenação intergovernamental, ocorreram com menor frequência (54%)¹¹.

Em paralelo à estrutura escalonada, a eleição de representantes também é vista como elemento importante do processo conferencial, sendo inclusive considerada como um dos meios para conexão entre as etapas. A noção básica é de que as etapas ascendem do nível local ao nível nacional – alguns autores sugerem, inclusive, que as conferências se iniciam em nível infra-municipal (KRÜGER et al, 2011). Se em nível local o caráter aberto é evidente (FBES, 2010; POGREBINSCHI, 2012), a participação começaria a se transformar em representação a partir do nível estadual (POGREBINSCHI & SAMUELS, 2012), pois é nele que a atuação com direito a voto é restrita aos representantes escolhidos em etapas municipais (FARIA, 2012). Embora o caráter eletivo seja consenso entre os autores, alguns processos chamados conferências não tiveram eleição de representantes, como foi o caso das cinco edições da Conferência de Arranjos Produtivos Locais realizadas no período indicado.

Há na literatura o reconhecimento que os desenhos institucionais das conferências variam (RAMOS et al, 2012). Por exemplo, quando se mencionam aspectos a respeito da forma como se estruturam as atividades, há visões que acreditam que as conferências funcionam em assembleias (LUPPI, s.d.) e estudos que mapeiam diferentes padrões de ação e formas de deliberação a depender da etapa da conferência (FARIA, 2012). Além disso, no que tange ao pós-conferência, algumas leituras entendem que as deliberações das conferências tornam-se decretos presidenciais (AVRITZER, 2012b). No entanto, o que se observou foi que após a etapa nacional seguiu-se à publicação do relatório final em boa parte das conferências.

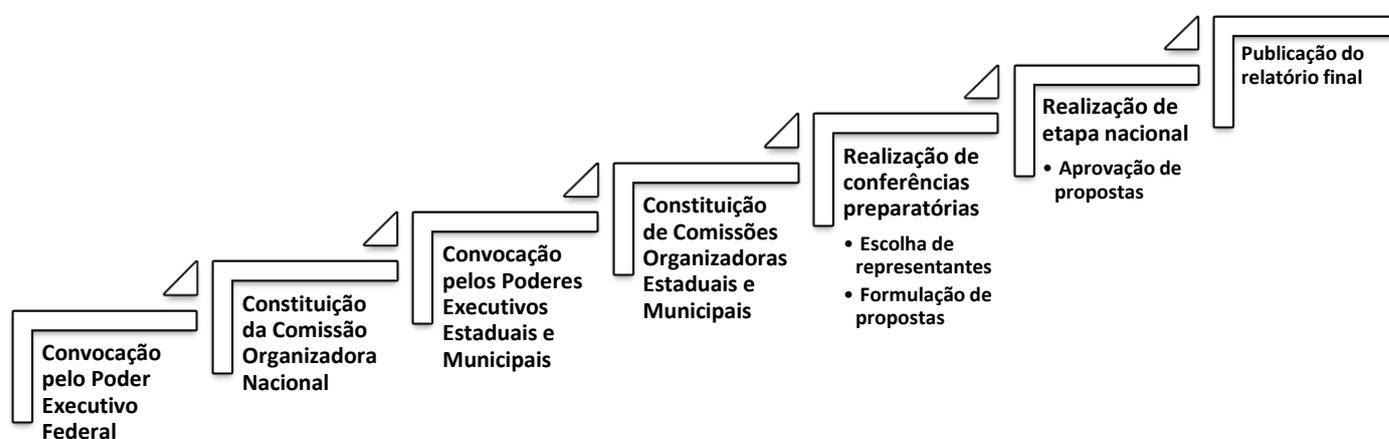
Em suma, a literatura reconhece que as conferências são convocadas com objetivos e períodos definidos podendo ser caracterizadas pela organização em etapas interconectadas.

¹⁰ Entende-se por estrutura escalonada a realização das conferências em uma sequência de etapas conectadas entre si, em geral, etapas municipais, estaduais e nacionais.

¹¹ A proporção de conferências com etapas intermunicipais é a única que se refere a um conjunto de 81 conferências e não 82, devido à ausência de informação para uma conferência.

Uma etapa formula propostas e escolhe representantes que seguem às etapas seguintes¹². Ao final do processo é realizada a etapa nacional, momento em que as propostas são aprovadas e encaminhadas ao órgão responsável pela conferência, sem que isso implique, necessariamente, regulamentação por decreto ou outro instrumento normativo. Posteriormente, os conselhos podem se envolver em algum tipo de monitoramento das propostas formuladas durante o processo. A figura abaixo resume uma visão geral a respeito das fases do processo conferencial.

Figura 1. Fases do processo conferencial



Fonte: Elaboração dos autores.

Tomando por base a revisão da literatura e a análise dos dados coletados para as conferências realizadas entre 2003 e 2011, é possível identificar algumas características comuns às conferências. Em primeiro lugar, as conferências aparecem como processos de promoção do diálogo entre governo e sociedade. Sem a participação de representantes de um ou de outro grupo o papel de ampliar a participação social no processo de discussão e elaboração de

¹² É importante ressaltar que nem todas as etapas são necessariamente eletivas. De modo a aumentar as possibilidades de participação, algumas conferências têm adotado etapas não territoriais como etapas livres e virtuais, as quais muitas vezes servem apenas à elaboração de propostas para as etapas seguintes e não envolvem eleição de representantes.

políticas públicas fica prejudicado. Considerando a potencial inserção das propostas no ciclo de gestão de políticas públicas, espera-se que as conferências sejam convocadas pelo Executivo, cuja competência se adequa à expectativa do papel propositivo desses processos. Outra característica comum, que enfatiza inclusive seu papel histórico de articulação nacional, é a ocorrência de etapas preparatórias. A existência de etapas interconectadas reforça o caráter processual das conferências e seu potencial mobilizatório. Além disso, cabe mencionar como aspecto usual a maneira de interconexão que passa pelo encaminhamento de propostas e pela seleção de representantes – tanto do governo como da sociedade– para as etapas seguintes. Assim, a escolha de representantes e a formulação de propostas podem ser vistos recorrentes na realização das conferências.

Existem, no entanto, casos que destoam dessas práticas gerais de realização de conferências. Constam na lista oficial do governo¹³ alguns processos que não foram convocados por um órgão do executivo ou por um conselho gestor; que não realizaram etapas preparatórias; ou que não contaram com processos seletivos para escolha de representantes governamentais e não governamentais para a etapa nacional. Entre as 82 conferências realizadas no período estudado, identificamos 13 conferências que não se adequam a uma ou mais dessas características, são elas:

- 8ª e 10ª Conferências de Direitos Humanos¹⁴, pois foram de responsabilidade da Câmara dos Deputados;
- 1ª Conferência de Recursos Humanos da Administração Pública Federal, pois não foram realizadas etapas preparatórias;
- 1ª Conferência de Aprendizagem Profissional¹⁵, pois não foram realizadas etapas preparatórias;
- 1ª a 3ª Conferências Infante-Juvenis pelo Meio Ambiente¹⁶, pois não contaram com vagas para representantes do governo na etapa nacional;
- 1ª a 5ª Conferências de Arranjos Produtivos Locais¹⁷, pois não realizaram processo seletivo para escolha de representantes na etapa nacional;

¹³ Lista de conferências divulgada na página da Secretaria-Geral da Presidência da República. Disponível em <http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conferencias>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2013.

¹⁴ Essas conferências foram organizadas pela Comissão dos Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. Não foi possível acessar documentos que revelassem informações sobre etapas preparatórias.

¹⁵ Ocorreram reuniões anteriores à conferência, no âmbito de fóruns locais e estaduais que já vinham discutindo o tema, mas elas não foram vinculadas e nem escolheram representantes à etapa nacional. E mesmo em nível nacional não houve momento de deliberação coletiva, assemelhando-se a um seminário.

¹⁶ Foram processos voltados ao público infante-juvenil e com caráter educativo, não contando com representantes governamentais nas diferentes etapas.

¹⁷ Embora tenham sido realizadas etapas preparatórias, essas conferências não previam momentos de escolha de representantes à etapa nacional.

- 1ª Conferência de Educação Escolar Indígena¹⁸, pois não contou com vagas para representantes do governo na etapa nacional.

O desenho não convencional dessas conferências nos levou a pensar se o fato de não apresentarem algumas das características comuns à maioria das conferências também não levaria esses processos a se distinguirem dos demais quanto a outros aspectos. Com essa ideia em mente, separamos, para fins analíticos, as 82 conferências realizadas entre 2003 e 2011 em dois grupos. As conferências cuja organização e funcionamento eram consoantes com o desenho institucional habitual de uma conferência foram chamadas de típicas. As conferências que não apresentavam essas características – tal qual descritas acima – foram denominadas de atípicas. Essa separação não minimiza a relevância da realização de tais processos. Esta é apenas uma maneira de distinguir as conferências que possuem todas as características apontadas anteriormente das que não as possuem. Na próxima seção, apresentamos os dados relativos à comparação entre os dois grupos de conferências, com a finalidade de observar se a ausência de certos traços repercute sobre outros aspectos da organização das conferências.

5. Contraste entre características de conferências típicas e atípicas

O objetivo desta seção é contrastar os dados coletados quanto ao desenho institucional e aos resultados de participação de conferências aqui denominadas típicas e atípicas realizadas entre 2003 e 2011. A comparação é útil para ajudar a perceber se existe um modelo mais comum de desenho institucional entre as conferências.

Os dados aqui apresentados foram recolhidos a partir de extensa análise documental – entre atos convocatórios, regimentos internos, regulamentos e relatórios de atividades. Os documentos que não estavam disponíveis nos *sites* oficiais foram obtidos junto aos órgãos responsáveis pela organização das conferências, a partir de pedido oficial. Ainda assim, não foi possível ter acesso aos documentos de algumas conferências. Para solucionar parte das dificuldades em torno dessa questão, a opção "Sem informação", foi usada quando a documentação consultada estava incompleta ou quando não existia documento que versasse sobre o aspecto analisado¹⁹. Na apresentação dos resultados da pesquisa, o número de casos

¹⁸ Existiram etapas regionais e locais, desenvolvidas com as comunidades educativas nas escolas indígenas. No entanto, para a etapa nacional não foram previstas vagas para representantes do governo, mas apenas para indígenas e instituições educativas.

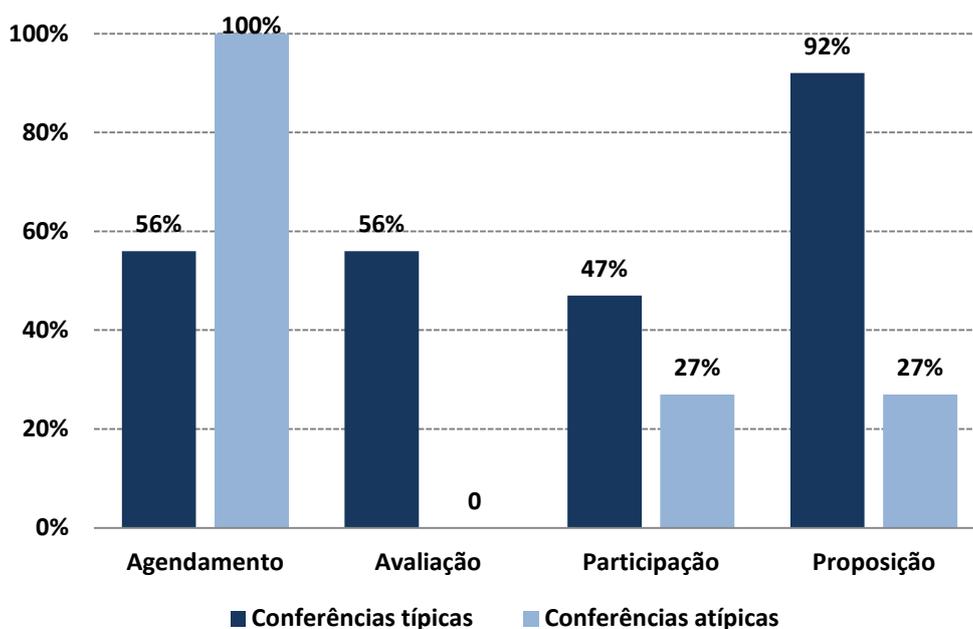
¹⁹ O preenchimento do banco foi dirigido por um guia que orientava como cada variável deveria ser preenchida e quando a opção "sem informação" deveria ser selecionada. Isso foi feito para que não se confundisse a opção "Sem informação" com uma resposta negativa. A resposta negativa era o "não" dado à pergunta orientadora da variável em análise. Por exemplo: "Existe objetivo de participação?" poderia gerar as respostas: "Sim, existe", "Não, não existe" ou "Sem informação". O "sem informação" foi usado quando não existiam documentos que trataram da definição dos objetivos da conferência. A resposta "Não, não existe" foi usada quando a documentação completa não mencionava a existência desse objetivo específico.

válidos estará sempre indicado. Se $N = 82$, os dados se referem a todas as conferências realizadas no período. Se $N = 69$, as informações tratam apenas das conferências aqui consideradas típicas. Também haverá indicação quando o N for reduzido pela ausência de informações.

O primeiro aspecto a ser observado são os objetivos da realização das conferências, conforme expressos nos atos convocatórios e detalhados nos regimentos desses processos. A análise tomou por base a classificação dos objetivos de conferências proposta por Souza (2012): agendamento, avaliação, participação e proposição. Objetivos de agendamento referem-se à difusão de ideias e à afirmação de compromissos. Objetivos de avaliação, por sua vez, enfocam ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas, assim como de apreciação do encaminhamento de deliberações de conferências. Objetivos de participação versam sobre a ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas. Por fim, os objetivos de proposição referem-se à formulação de estratégias ou diretrizes 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.

Foi possível obter informações quanto aos objetivos de 77 das 82 conferências. Entre as 77, observa-se que os objetivos de proposição e de agendamento, presentes em 83% e 62% das conferências respectivamente, foram os mais frequentes. Avaliação foi um objetivo para 48% das conferências e participação para 44%. Muito embora esses dados por si só já corroborem a expectativa existente na literatura de que as conferências tenham como finalidade propor diretrizes para as políticas públicas, ao contrastarmos os dados das conferências aqui consideradas típicas com os das atípicas, notamos que o caráter propositivo foi ainda mais significativo nas primeiras.

Gráfico 1. Comparação entre os objetivos declarados de conferências típicas e atípicas



Fonte: Ipea, 2013.

N: Típicas = 66; Atípicas = 11.

Conforme ilustra o gráfico 1, a totalidade das conferências atípicas teve objetivos de agendamento, isto é, a intenção de difundir ideias e afirmar compromissos. Apenas 27% dessas conferências tiveram como objetivo propor estratégias de ação ou diretrizes para políticas da área. Em contraste, a larga maioria das conferências típicas (92%) tinha objetivo de proposição. Também chama a atenção o fato de que poucas conferências atípicas buscaram incentivar processos participativos (apenas 27%) e nenhuma se propôs a avaliar ações ou políticas em curso. Essas diferenças podem ser indicativas de que existem, de fato, características distintas entre esses processos.

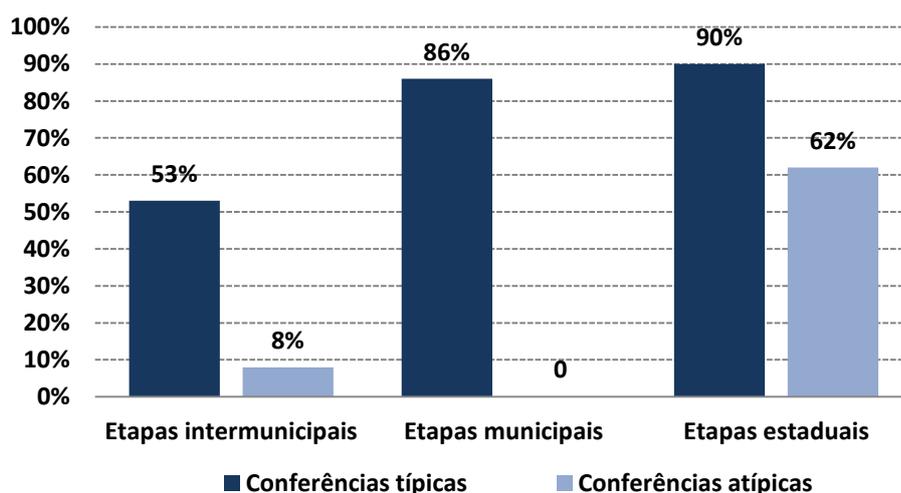
Um segundo aspecto a ser considerado diz respeito à organização de etapas preparatórias interconectadas, as quais aconteceriam em pelo menos três níveis: municipal, estadual e nacional²⁰. A realização dessas etapas é traço comum na realização de conferências, na medida em que são os espaços de eleição dos representantes e formulação das propostas que servem de base para a discussão nas etapas subsequentes. Na pesquisa, além dos dados referentes a etapas municipais e estaduais, foram recolhidos dados sobre a existência de etapas intermunicipais. Essas etapas surgem como alternativas para pequenos municípios que podem se ver sobrecarregados com os custos de organização de uma etapa municipal. Além disso, podem

²⁰ Recentemente, outras formas de mobilização têm sido utilizadas de modo a ampliar o alcance das conferências e, por conseguinte, a participação nestas. Para além de uma organização baseada no território – como é o caso de etapas municipais, intermunicipais e estaduais –, algumas conferências têm adotado também etapas virtuais, realizadas por meio digital; etapas setoriais, vinculadas a setores específicos dentro da área; e etapas livres, organizadas voluntariamente por participantes e pouco formais. Esse desenho, no entanto, ainda tem sido pouco explorado. Entre as 82 conferências analisadas, a proporção de conferências que diversificaram as possibilidades de participação não chegou a 10% para nenhuma das etapas não territoriais.

ter a finalidade de reunir participantes de municípios muito próximos, que possuem demandas comuns relacionadas ao tema da conferência.

Se comparadas conferências aqui chamadas típicas e atípicas (gráfico 2), observa-se que a organização de etapas preparatórias parece central no desenho institucional das primeiras. As etapas estaduais e municipais estiveram presentes na maior parte das conferências típicas – 90% e 86% contaram com etapas estaduais e municipais, respectivamente. Em contrapartida, a proporção de conferências atípicas com etapas estaduais foi de 62%. Além disso, nenhuma das atípicas realizou etapas municipais e apenas 8% contaram com etapas intermunicipais. Esses dados sugerem que as conferências atípicas teriam uma intenção ou potencial de mobilização menor, o que se alinha a objetivos mais restritos ou a uma proposta diferente do modelo conferencial mais comum.

Gráfico 2. Etapas preparatórias em conferências típicas e atípicas



Fonte: Ipea, 2013.

N: Típicas: Intermunicipais = 68; Municipais = 69; Estaduais = 69. Atípicas: N = 13.

As conferências, em suas diferentes etapas, envolvem momentos de discussão, resolução de conflitos e tomada de decisão coletiva. Reconhecer os diferentes momentos nos ajuda a entender a dinâmica das atividades, indicando elementos a respeito da abertura à troca de experiências e à formulação de propostas – muito presentes em processos participativos. Com o objetivo de observar quais momentos compõem as etapas nacionais de conferências, foram analisadas as atividades descritas nos documentos de cada conferência. Nesse sentido, foram

identificados cinco momentos principais: palestras²¹, oficinas²², grupos de trabalho²³, plenárias intermediárias²⁴ e plenárias²⁵.

Olhando os dados para o conjunto das conferências, observa-se que as plenárias e grupos de trabalho, seguidos das palestras, foram os momentos mais comuns nas etapas nacionais: 88% das conferências tiveram plenárias e grupos de trabalho, enquanto 75% tiveram palestras. Apenas 25% contaram com oficinas e 9% com plenárias intermediárias. Ao separarmos típicas e atípicas, no entanto, fica claro que as conferências que compartilham as características mais comuns também adotam opções metodológicas semelhantes. O gráfico 3 traz a comparação entre os momentos existentes em conferências típicas²⁶ e atípicas.

Gráfico 3. Momentos presentes nas etapas nacionais de conferências típicas e atípicas



Fonte: Ipea, 2013.

N: Típicas: Plenárias = 65; Grupos de trabalho = 64; Plenária intermediária = 62; Palestras = 63; Oficinas = 62. Atípicas: N=12 para todos os momentos.

²¹ Momentos em que todos os participantes se reúnem para discussões conceituais nos diversos formatos: palestra, seminário, painel ou mesa redonda. Trazem subsídios para a discussão acerca do tema da conferência, bem como podem auxiliar a construção das propostas.

²² Momentos em que os participantes, divididos em temas de interesse, compartilham experiências. Destacam-se dos demais momentos por serem atividades com maior interação e troca entre os participantes.

²³ Momentos em que os participantes, divididos em temas de interesse, compartilham experiências. Destacam-se dos demais momentos por serem atividades com maior interação e troca entre os participantes.

²⁴ Momento situado entre os grupos de trabalho e a plenária geral, acontece quando grupos de um mesmo eixo temático se reúnem para discutir e alterar propostas que, em seguida, serão encaminhadas à plenária.

²⁵ Momentos deliberativos finais em que todos os participantes se reúnem para aprovação do regulamento, das propostas recebidas dos grupos de trabalho e das moções.

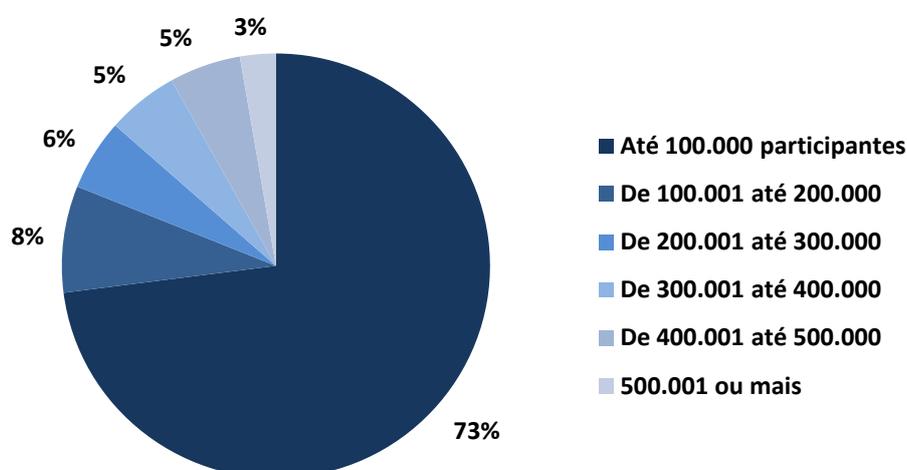
²⁶ Entre as 69 conferências típicas, devido a diferenças de detalhamento entre os documentos obtidos para coleta de dados, não foi possível identificar a existência de todos os momentos para todas as conferências, de modo que o N varia de acordo com o número de conferências em que havia informação sobre o momento.

Todas as conferências típicas tiveram plenárias e a quase totalidade (95%) delas também utilizou grupos de trabalho no processo de discussão de propostas e tomada de decisão. As palestras também ocorreram na maioria das conferências típicas (81%). As conferências atípicas, por outro lado, utilizaram plenárias em apenas 25% dos casos, sendo os momentos mais frequentes as oficinas (75%) e os grupos de trabalho (50%). Tendo em vista que as plenárias tendem a ser os principais momentos de decisão nas conferências, essas observações fortalecem a noção de que as conferências atípicas estariam menos voltadas para a proposição e mais para a discussão de ideias e agendamento de temas, por isso o seu desenho diferenciado.

No que se refere à quantidade de pessoas que participaram de todo o processo da conferência, contabilizando o registro de participantes de todas as etapas, dentre as 69 conferências típicas, 37 (53,6%) disponibilizaram essas informações nos documentos consultados. Considerando apenas essas conferências, participaram, em média, 117.128 pessoas em todas as etapas de uma conferência nacional. De acordo com as informações disponíveis, é possível notar que o número de participantes varia bastante entre as conferências típicas. O menor número observado foi 4.763 e o maior 524.461.

Para melhor visualizar como as conferências típicas se comportaram em relação ao número de envolvidos nos seus processos participativos, o gráfico 4 apresenta intervalos para o número de participantes totais das conferências, organizados por 100.000. De acordo com as informações observadas, 73% das conferências típicas envolveram até 100.000 participantes em todas as etapas.

Gráfico 4. Total de participantes de todas as etapas das conferências típicas



Fonte: IPEA, 2013.

N = 37

As conferências consideradas atípicas, por outro lado, apresentaram os casos discrepantes, tanto para o menor quanto para os maiores valores encontrados²⁷. Foram registrados os maiores números de participação na primeira, segunda e terceira edições das conferências Infanto-Juvenis pelo Meio Ambiente que registraram, respectivamente, 5.658.877, 3.801.055 e 3.700.000 participantes. Essa conferência registrou altos números de participantes devido a sua forma de organização, em que as etapas preparatórias foram realizadas em escolas. O menor número de participantes, por sua vez, foi registrado na 1ª Conferência de Aprendizagem Profissional, que contou com 510 participantes²⁸.

Os dados aqui analisados sugerem que alguns processos considerados como conferências não apenas não possuem certas características observadas para a maioria dos processos conferenciais, mas também se distinguem quanto a outros aspectos do desenho institucional, como em relação aos objetivos, realização de etapas preparatórias, momentos na etapa nacional e número total de participantes. Esse comportamento destoante reforça, em nossa opinião, os traços aqui identificados como comuns para a caracterização de uma conferência. Desse modo, as conferências podem ser compreendidas processos participativos marcados pela interação entre Estado e sociedade, convocados pelo Poder Executivo, e desenvolvidos em etapas interconectadas. Por meio da estrutura escalonada, representantes governamentais e não governamentais são escolhidos para as etapas seguintes. Da mesma forma, os resultados do diálogo são encaminhados de uma etapa para a outra até a nacional.

6. Conclusão

As primeiras conferências realizadas no Brasil serviam ao objetivo político de ampliação da articulação federativa para melhoria da gestão de ações nos diferentes níveis da federação. Nesse contexto, tinham caráter eminentemente técnico-administrativo e contavam com participação limitada da sociedade, em geral representada por pesquisadores e membros de entidades científicas vinculadas à área de saúde. Apesar de a participação ser incipiente, a presença desses membros gerava a possibilidade de servirem como veículo de expressão das preocupações existentes em organizações da sociedade ligadas ao tema.

O envolvimento da sociedade aumentou com a redemocratização do país. No processo histórico, o que se observa é a mudança progressiva de um modelo que servia aos propósitos da administração centralizada para, posteriormente, um modelo que se insere em uma lógica de descentralização e ampliação da participação social. Nesse contexto, a 8ª Conferência de Saúde

²⁷ Das 13 conferências consideradas atípicas, 6 disponibilizaram informações sobre o número de participantes envolvidos em todas as etapas das conferências.

²⁸ A primeira edição da conferência de recursos Humanos da Administração Pública Federal registrou 1.059 participantes e a primeira de Educação Escolar Indígena contabilizou 51.804 participantes em todas as etapas realizadas.

foi um marco para a história das conferências, na medida em que representa uma reconfiguração na postura do governo em relação ao uso das conferências, em que o caráter técnico-administrativo deu lugar a uma perspectiva mobilizatória-política. Essa transição sinaliza que a conjuntura política afeta a organização das conferências.

Ainda que muitos dos aspectos do desenho institucional original das conferências tenham se mantido, a mudança para o caráter mobilizatório-político impulsionou outras áreas de políticas públicas a instituírem esse tipo de arranjo institucional para a participação social na gestão pública. O incentivo à realização de processos participativos ampliou a realização de conferências, sobretudo a partir de 2003. Essa tendência gerou não só uma diversificação das formas de realização desses processos, mas também uma dificuldade de delimitar claramente o que os caracteriza.

A literatura e a análise dos documentos das conferências permite dizer que as conferências são, em geral, processos participativos de diálogo entre Estado e sociedade convocados pelo Poder Executivo, e desenvolvidos em etapas interconectadas pela escolha de representantes e pela formulação de propostas para políticas públicas. No entanto, como procuramos mostrar nesse artigo, é possível identificar processos que não seguem o padrão organizacional observado para a maioria das conferências nacionais. Conforme indica a análise do desenho institucional das 82 conferências realizadas entre 2003 e 2011, algumas conferências não foram convocadas pelo Executivo, não realizaram etapas preparatórias e não previram escolha de representantes ou a presença de delegados governamentais. De modo a observar se a organização destoante impactava outros aspectos do desenho institucional dessas conferências, separamos as 82 conferências em dois grupos: típicas e atípicas. Treze conferências foram consideradas atípicas por não apresentarem as características comuns à maioria das conferências.

A peculiaridade desses processos ficou evidente quando observamos os objetivos, as etapas preparatórias e as etapas nacionais. Ao contrário das conferências típicas, poucas atípicas tiveram como objetivo a formulação de propostas, sendo sua principal finalidade a inserção de temas na agenda pública. Além disso, enquanto a larga maioria das conferências típicas realizou etapas preparatórias estaduais e municipais; nenhuma conferência atípica contou com etapas municipais – o que pode restringir uma participação mais ampla – e algumas também não realizaram etapas estaduais – indicando que as etapas nacionais reuniram diretamente pessoas interessadas no tema, sem a dinâmica representativa presente nas conferências típicas. Por fim, quando observamos o formato metodológico dos eventos nacionais, verificamos que todas as conferências típicas tiveram plenárias e que a maioria também utilizou grupos de trabalho e palestras no processo de discussão de propostas e tomada de decisão. Em contraste, poucas conferências atípicas utilizaram plenárias, sendo as oficinas e os grupos de trabalho os

momentos mais frequentes. Embora o baixo uso de plenárias entre as atípicas seja coerente com objetivos menos propositivos, a predominância de momentos informativos e de troca de experiências em conferências atípicas indica que essas conferências seriam menos voltadas para a construção coletiva de propostas e para a tomada de decisão do que as conferências típicas.

Em suma, reforçamos neste artigo a necessidade de delimitar com maior precisão o que caracteriza o fenômeno das conferências e argumentamos que isso pode ser feito a partir da identificação de elementos comuns entre os diversos desenhos institucionais. A revisão da literatura e a análise de documentos de conferências nos levam a concluir que existem quatro elementos característicos principais desses processos participativos: a interlocução entre Estado e sociedade, a convocação por parte de um órgão do Poder Executivo, a realização de etapas preparatórias, e a existência de mecanismos de escolha de representantes. Percebemos que algumas conferências que não atendiam a um ou mais desses critérios também possuíam desenhos institucionais distintos do padrão identificado para as demais. Acreditamos que debruçar-se sobre os aspectos organizacionais desses processos para entender seu funcionamento típico contribui para a interpretação da natureza desse fenômeno político, bem como para o estudo de suas potencialidades, permitindo assim uma compreensão mais ampla das formas de interação entre Estado e sociedade no Brasil.

Referências bibliográficas

ABERS, R. N.; BÜLOW, M. V. **Movimentos Sociais Na Teoria e Na Prática: Como Estudar o Ativismo Através Da Fronteira Entre Estado e Sociedade?** Sociologias, Porto Alegre, ano 13, nº 28, p. 52-84, set./dez. 2011.

ALMEIDA, Debora. **Representação política e conferências: os desafios da inclusão da pluralidade.** Texto para Discussão 1750. Brasília: Ipea, 2012.

AVELAR, L. **Participação Política.** In: AVELAR, L. & CINTRA, A. O. (Orgs.) Sistema político brasileiro: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2007.

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Opinião Pública, Campinas, vol.14, n.1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, L. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil.** Texto para Discussão 1739. Brasília: Ipea, 2012a.

AVRITZER, L. **National Conferences in Brazil: A New Participatory Political Model.** Disponível em: <http://www.booksandideas.net/IMG/pdf/20120928_avritzer.pdf> Acesso em: 30 out. 2012. Publicado em 28 set. 2012b.

BRITTOS, V. C.; ROCHA, B. L. NAZÁRIO, P. M. **Tomando posição: uma análise política da I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom).** RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde. Rio de Janeiro, v. 4, nº 4, p. 45-54, Nov. 2010.

CARDOSO, G. R. **Atores Sociais, Recursos e Interesses: o processo de construção da 1ª conferência estadual de segurança pública de Santa Catarina.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

CORTES, S. M. V. **Balanço de experiências de controle social, para além dos conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde Brasileiro: construindo a possibilidade da participação dos usuários.** Revista Humanas, Porto Alegre, v. 24, nº 1-2, p. 115-129, 2001.

CORTES, S. M. V. **Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde.** Sociologias, Porto Alegre, ano 4, nº 7, p. 18-49, jan/jun 2002.

CORTES, S. M. V. **Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade.** In: FLEURY, S. & LOBATO, L. V. C. (Orgs.) Participação, Democracia e Saúde. Rio de Janeiro: Cebes, 2009. p. 102-128.

CUNHA, E. **Conferências de políticas públicas e inclusão participativa.** Texto para Discussão 1733. Brasília: Ipea, 2012.

DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ESCOREL, S.; BLOCH, R. A. **As Conferências Nacionais de Saúde na construção do SUS.** In: LIMA, N. T.; GERSCHMAN, S.; EDLER, F. C.; SUÁREZ, J. M. (Orgs.) Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. p. 83-118.

FARIA, C. F. **O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 25, nº 73, p. 101-111, 2010.

FARIA, C. F. **Participação e deliberação nas Conferências de Políticas Públicas no Brasil: uma análise comparada.** In: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Gramado, 2012.

FARIA, C.; LOUREIRO, I. L.; LOBÃO, E. R.; CARDOSO, J. A. P.; PETINELLI, V. **Conferências Locais, Distritais e Municipais de Saúde: mudança de escala e formação de um sistema participativo, representativo e deliberativo de políticas públicas.** Texto para Discussão 1727. Brasília: Ipea, 2012a.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LOUREIRO, I. L. **Conferências de Políticas Públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?** Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, nº 7, p. 249-284, jan. – abr. 2012b.

FERNANDES, G. F. **A 3ª Conferência Nacional de Saúde Bucal e as políticas públicas de saúde.** Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

FERRAREZI, E.; OLIVEIRA, M. S. C. **Conferências Nacionais de Saúde e Processos Participativos na Administração Pública Federal Brasileira.** Casoteca de Gestão Pública. Brasília: Enap, 2010.

FERREIRA, M. A. F.; MOURA, A. A. G. **Evolução da Política de Recursos Humanos a partir da Análise das Conferências Nacionais de Saúde.** Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Especialização) – Fiocruz, Recife, 2006.

Fórum Brasileiro de Economia Solidária. **Um olhar do Fórum Brasileiro de Economia Solidária sobre a II Conferência Nacional de Economia Solidária.** In: Mercado de trabalho: conjuntura e análise – Ipea / MTE, Brasília, Ano 15, nº 44, Agosto de 2010.

FUZIWARA, A. S. **Conferência de direitos ou plano decenal?** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, nº 101, p. 177-183, jan. / mar. 2010.

GADELHA, P.; MARTINS, R. **A Política Nacional de Saúde e a 8ª CNS.** Saúde em Debate, Londrina, nº 20, p. 79-83, abr. 1988.

GALINDO, A. G.; MORAES, R. S. C. **Análise dos Resultados obtidos no 1º Ciclo de Conferências do Esporte no Estado do Amapá: subsídios iniciais visando a elaboração de**

políticas públicas para o Esporte e o Lazer. Revista CINERGIS, Santa Cruz do Sul, v. 5, nº 2, p. 9-28, Jul/Dez 2004.

GUIZARDI, F. L.; PINHEIRO, R.; MATTOS, R. A.; SANTANA, A. D.; MATTA, G.; GOMES, M. C. P. A. **Participação da Comunidade em Espaços Públicos de Saúde: uma Análise das Conferências Nacionais de Saúde.** PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 14(1), p. 15-39, 2004.

HEVIA, F.; VERA, E. I. **La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México.** In: OLVERA, A. J. (Org.) La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México. México: CIESAS, Universidad Veracruzana, 2010.

HOCHMAN, G.; FONSECA, C. **A I Conferência Nacional de Saúde: reformas, políticas e saúde pública em debate no Estado Novo.** In: GOMES, A. C. (Org.). Capanema: o ministro e seu ministério. Rio de Janeiro: FGV/USF, 2000. p. 173-193.

HOCHMAN, G. **Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945).** Educar em Revista, Curitiba, n. 25, p. 127-141, 2005.

HORTA, J. S. B. **A I Conferência Nacional de Educação ou de como monologar sobre educação na presença de educadores.** In: GOMES, A. C. (Org.). Capanema: o ministro e seu ministério. Rio de Janeiro: FGV/USF, 2000. p. 143-172.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Ampliação da participação na gestão pública: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011.** Relatório de pesquisa. Brasília: Ipea, 2013. No prelo.

KLEIN, L. **Conferências Nacionais e democracia participativa: diretrizes e decisões do MMA de 2003 a 2011.** In: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Gramado, 2012.

KRÜGER, T. R. **Os fundamentos ideo-políticos das conferências nacionais de saúde.** 2005. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

KRÜGER, T. R. **Conferências Nacionais de Saúde: ganhos democráticos ou reprodução da nossa cultura política?** Serviço Social & Saúde, Campinas, v. 6, nº 6, p. 117-126, mai. 2007.

KRÜGER, T. R.; LEMKE, A. P.; NARDINO, D.; FINGER, S. J.; MEGGIATTO, J. R.; NUNES, M. L. A.; PEDRINI, D. M. **As proposições das Conferências de Saúde e os Planos Municipais de Saúde: um estudo em municípios de Santa Catarina.** Rio de Janeiro, v. 35, n. 91, p. 508-521, out./dez. 2011.

LACAZ, F. A. C.; FLÓRIO, S. M. R. **Controle social, mundo do trabalho e as Conferências Nacionais de Saúde da virada do século XX.** Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, nº 14(6), p. 2123-2134, 2009.

LUPPI, R. **As Conferências e Planos Nacionais de Políticas Públicas como Planejamento Participativo em Nível Federal: o caso da Conferência Nacional de Cultura.** [s. d.] Disponível em: <http://www.metodista.br/gestaodecidades/publicacoes/artigos/sippi-2011/as-conferencias-e-planos-nacionais-rodrigo-luppi.pdf/at_download/file> Acesso em: 17 jan. 2012.

MARICATO, E.; SANTOS JUNIOR, O. A. **Conferências Nacionais - Uma política urbana participativa.** Revista Teoria e Debate, São Paulo, nº 66, abr. mai. 2006.

MÜLLER NETO, J. S.; SCHADER, F. T.; PEREIRA, M. J. V. S.; NASCIMENTO, I. F.; TAVARES, L. B.; MOTTA, A. P. **Conferências de saúde e formulação de políticas em 16 municípios de Mato Grosso, 2003-2005.** Saúde em debate, Rio de Janeiro, v. 30, n. 73/74, p. 248-274, mai/dez 2006.

MÜLLER NETO, J. S.; ARTMANN, E. **Política, gestão e participação em Saúde: reflexão ancorada na teoria da ação comunicativa de Habermas.** Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 17, n. 12, p. 3407-3416, dez. 2012.

OLIVEIRA, I. **O Controle Social nas Conferências Nacionais de Saúde: concepções, avanços e limites.** Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2009.

OLIVEIRA, M. S. C. **Novos caminhos para a participação social na administração pública brasileira: a experiência da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.** *In:* 1º Circuito de Debates Acadêmicos da 2ª Conferência do Desenvolvimento – CODE, 2011, Brasília. Anais. Brasília: Ipea, 2011.

PETINELLI, V. **As Conferências Públicas Nacionais como forma de inclusão política: alguns determinantes da capacidade inclusiva desses espaços de participação e deliberação.** Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

PETINELLI, V. **As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010).** *Opinião Pública*, Campinas, v. 17, nº 1, p. 228-250, jun. 2011.

PETINELLI, V.; LINS, I.; FARIA, C. **Conferências de Políticas Públicas: um Sistema Integrado de Participação e Deliberação?** *In:* IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR, Belo Horizonte, 2011.

PINTO, C. R. J. **As Conferências Nacionais no governo Lula: limites e possibilidades da construção de uma esfera pública.** *In:* 30º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2006. Anais.

PINTO, C. R. J. **As Conferências Nacionais no Brasil: uma experiência de esfera pública de médio alcance?** *Revista Interseções*, Rio de Janeiro, v.2, 2009.

PIRES, R. & VAZ, A. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais.** Texto para discussão 1707. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

POGREBINSCHI, T. **Conferências Nacionais e Políticas Públicas para Grupos Minoritários.** Texto para Discussão 1741. Brasília: Ipea, 2012.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. **Entre Representação e Participação: As conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro.** Relatório de Pesquisa. PNUD, 2010a.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. **Contra a falácia da crise institucional: Conferências nacionais de políticas públicas e o impacto (positivo) sobre o Congresso.** *Revista Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, nº49, Jun. 2010b.

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, nº 3, p. 259-305, 2011.

POGREBINSCHI, T.; SAMUELS, D. **Can Participation Shape National Politics? An Empirical Answer for a Theoretical Question.** *In:* Annual Meeting of the American Political Science Association, New Orleans, 2012.

POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios.** Relatório de Pesquisa, nº 2, dez. 2011.

RAMOS, A. R.; FARIA, C. F.; JEREZ, A. **Las Conferencias Nacionales en Brasil: Hacia un espacio híbrido de participación y deliberación en la conformación de esferas públicas nacionales.** *In:* XXIInd World Congress of Political Science – IPSA, Madrid, 2012.

SALES, F. **O Ceará e as Conferências de Saúde Bucal: temas, atores e decisões.** Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

SAYD, J. D.; VIEIRA JUNIOR, L.; VELANDIA, I. C. **Recursos Humanos nas Conferências Nacionais de Saúde (1941-1992).** *PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 8 (2), p. 165-195, 1998.

SILVA, E. **Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: Reflexões sobre os Avanços e Desafios no Período de 2003-2006.** Texto para Discussão 1378. Ipea: Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, F. S. **Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o sistema penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública - I CONSEG.** In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasil em Desenvolvimento: Estudo, planejamento e políticas públicas. v. 3 Brasília: Ipea, 2010. p. 603-627

SOUZA, A. V.; KRÜGER, T. R. **Participação social no SUS: proposições das Conferências sobre o Conselho Local de Saúde.** Revista de Saúde Pública de Santa Catarina, Florianópolis, v. 3, nº 1, p. 80-96, jan. / jul. 2010.

SOUZA, C. H. L. **Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais.** Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SOUZA, C. H. L. **A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010.** Texto para Discussão 1718. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

SOUZA, C. H. L.; PIRES, R. **Conferências Nacionais como Interfaces Socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 63, nº 4, out./dez. 2012.

TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. **Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação.** Argumentum (Vitória), v. 4, p. 152-172, 2012.

ZIMMERMANN, S. **A Pauta do Povo e o Povo em Pauta: As Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil – Democracia, Participação e Decisão Política.** Tese (Doutorado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.