

IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR

04 a 06 de Maio de 2011 - Belo Horizonte - Brasil

AT7 - Participação, Deliberação e Opinião Pública;

Conferências de Políticas Públicas: um Sistema Integrado de Participação e Deliberação?

Viviane Petinelli – Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG.

(vpetinelli@hotmail.com);

Isabella L. Lins - Bolsista de Iniciação Científica – CNPq.

(belalourenco_lins@hotmail.com)

Cláudia F. Faria - Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política da UFMG.

(cfaria@fafich.ufmg.br)

Palavras-chave: Conferências de Políticas Públicas, Participação, Deliberação e Sistema Integrado

A teoria democrática contemporânea abriga hoje pelo menos duas abordagens que vinculam a presença de espaços participativos à qualidade da democracia¹. Ambas, a abordagem participativa e a deliberativa, apostam na centralidade destes espaços para conferir, dentre outras coisas, legitimidade às decisões políticas que vinculam uma coletividade. Assim sendo, “uma decisão coletiva só será legítima na medida em que todos aqueles sujeitos a ela tenham o direito, a capacidade e a oportunidade de participar, de forma conseqüente, na deliberação sobre o conteúdo desta decisão” (Dryzek, 2010, p. 14; Cohen, 1997; Benhabib, 1996).

Tanto a tradição participativa quanto a deliberativa, ao apostarem na centralidade da participação e da discussão para a legitimidade do processo decisório, tornam-se ferramentas analíticas úteis para analisarmos mais uma inovação democrática no Brasil contemporâneo: as conferências de políticas públicas.

As Conferências de Políticas Públicas são definidas como espaços institucionais de participação e deliberação acerca das diretrizes gerais de uma determinada política pública (Brasil, SG-PR/SNAS). Elas são convocadas por decreto presidencial que delimita a temática e delega o dever de organizá-las aos respectivos ministérios. Ao regulamentá-las, o ministério em questão detalha os temas e objetivos e estabelece as comissões organizadoras, os cronogramas e os regulamentos para a implantação das reuniões regionais e para as eleições de delegados. Neste sentido, as conferências constituem espaços de participação que requerem esforços diferenciados, tanto de mobilização social quanto de constituição da representação em torno da definição de uma determinada política pública.

Tanto esta diferenciação de formas de ação presentes na dinâmica de uma conferência, quanto o problema de escala colocam desafios analíticos e práticos importantes para a sua operacionalização.

Do ponto de vista analítico, embora *participação* – inclusão de diferentes vozes –; *representação* – agir em nome do outro – e *deliberação* – decisões tomadas com base em justificativas publicamente aceitáveis – não constituam formas de ação excludentes, a integração das mesmas não é trivial, gerando um conjunto de tensões (Warrin, 2002; Fung, 2005).

Do ponto de vista empírico, tal integração, em um contexto de grande escala, exige uma atenção especial na coordenação dos distintos modos de ação e dos fóruns envolvidos. Participação, representação e deliberação precisam ser devidamente compatibilizadas para que possam servir de *input* uns dos outros e, assim, alcançar resultados desejáveis. Neste caso, as Conferências tornam-se um *locus* de pesquisa e análise singular na medida em que elas não só

¹ Além das duas, uma outra abordagem, filiada à tradição da Teoria da Escolha Racional, que enfatiza a importância do “*going to public*” é a informacional. Embora reconhecendo sua importância, não trataremos dela neste trabalho.

buscam conectar estas diferentes formas de ação em um mesmo espaço, mas também o fazem em diferentes escalas: do local para o estadual e deste para o nacional. Os “*policy makers*” brasileiros, ao tentarem operacionalizar uma metodologia participativa e deliberativa em nível nacional, construíram, nos dois governos Lula (2002-2009), uma experiência inédita que envolveu mais de 4 milhões de pessoas em torno de mais de 60 Conferências (Brasil, SG-PR/SNAS).

O objetivo deste artigo é, portanto, avaliar a estrutura institucional destas conferências para aferir *como* estes espaços integram estes diferentes tipos de ação e *se* conseguem formar um *sistema*, denominado aqui de *sistema integrado de participação e deliberação*, entre os diferentes níveis da federação.

Esta idéia de *sistema* tem ganhado proeminência na teoria democrática deliberativa como decorrência da necessidade de conectar a deliberação e outras formas de ação e comunicação em contextos de grande escala. O potencial e os limites desta idéia serão desenvolvidos na seção 1 deste artigo.

Na seção 2 buscar-se-á analisar, brevemente, como a literatura sobre políticas públicas lida com a contribuição destes diferentes repertórios de ação para o processo decisório das mesmas.

Na seção 3 deste artigo, buscaremos analisar dois tipos de Conferências com base no modelo proposto, quais sejam, a Conferência de Política para Mulheres e as Conferências de Assistência Social. Os objetivos, a estrutura institucional, os tipos de atores, e os resultados de cada Conferência, nos diferentes níveis da federação, serão analisados com base na análise documental.

Na seção conclusiva, buscaremos apontar comparativamente as potencialidades e os limites destas Conferências em se constituírem em um sistema integrado que, segundo Dryzek (2010), só ocorrerá se ele for capaz de acomodar um tipo de deliberação que seja *autêntica* – induza a reflexão sobre preferências de forma não coercitiva; se ele for *inclusivo* – ofereça oportunidade e habilidade para todos os atores afetados (ou seus representantes) participarem – e se ele produzir *resultados políticos*, sejam eles na forma de leis ou de políticas públicas (Dryzek, 2010, p. 10).

I – O “*turn*” deliberativo e a idéia de sistema integrado de deliberação

Tornou-se rotineiro encontrarmos, após o giro deliberativo na teoria democrática, um conjunto de pesquisas e artigos que buscam precisar os elementos da deliberação à luz das evidências empíricas (Gastil e Levine, 2005; Rosenberg, 2007). Uma das conseqüências positivas deste esforço é pensar a deliberação “enquanto um entre diversos momentos do processo político” e, conseqüentemente, analisar sua relação com os outros diversos momentos. Autores

como Hendrix (1996), Mansbridge (2007) e Goodin (2007) são expoentes importantes desta idéia, uma vez que buscam localizar a deliberação no interior de um processo político mais amplo.

Parte deste esforço analítico tem sua origem no problema da escala (Parkinson, 2003; Dryzek, 2010), mas não só. A diferenciação de formas de ação também conta. Participação e deliberação, embora sejam atividades que têm como objetivo melhorar a qualidade da vida pública, operam por meios diferentes, tal qual afirmam Papadopoulos e Warin (2007). Segundo os autores, a participação pressupõe um envolvimento direto, amplo e sustentado dos cidadãos nas questões públicas. Seus defensores preocupam-se mais com a inclusão como condição para a efetividade e a legitimidade da política do que com a qualidade das razões apresentadas para justificar as preferências dos atores. Os deliberativos, por sua vez, estão mais preocupados com a qualidade da discussão e da interação que irão gerar as escolhas políticas (pp. 450-451).

Cohen e Fung (2004), assim como Fishkin (1991), identificam também diferenças entre estas atividades. Segundo os autores, melhorar a qualidade da deliberação e expandir a participação constitui objetivos contraditórios. Passeatas, demonstrações, referendos, *recall*, etc. são mecanismos que promovem a participação ampla, mas não a deliberação. Expressam a vontade, mas não a razão ponderada. Ao mesmo tempo, fóruns menores são mais propícios à troca de razões por meio da deliberação, mas operam em pequenas escalas e à custa do insulamento do público geral (Cohen e Fung, 2004, pp. 26-27).

Para dar conta desta tensão e, ao mesmo tempo, produzir uma opinião pública mais crítica e informada, autores como Young (2001) e Fung (2005) apostam em políticas que envolvam tanto a dimensão participativa, como a deliberativa, além da representativa, sem, contudo, precisar a forma como deve operar tais atividades². Ganham destaque, portanto, os modelos oferecidos pelos autores já mencionados. A preocupação deles não reside somente na compatibilização destas formas de ação, mas, como já ressaltado, na localização da deliberação em um processo decisório mais amplo que pode envolver tanto a resistência e o conflito, próprios à participação, quanto a cooperação e o diálogo, próprios à deliberação. O uso de cada um dependerá do contexto em que operam, assim como da natureza das políticas em questão (Holzinger, 2005; Hendrix, 2005).

O *modelo integrado de deliberação* de C. Hendrix (2006) constitui a primeira proposta aqui analisada de compatibilizar esferas múltiplas de deliberação. Partindo de um conceito espacial de deliberação, a autora afirma que tal prática pode ocorrer em vários espaços públicos, incluindo parlamentos, partidos, fóruns, igrejas, conformando um sistema que envolve um

² Fung (2005) propõe uma *governança democrática* que envolve os três tipos de atividade, mas não apresenta formas sistemáticas de integrá-las. Young (2001) considera as duas outras atividades, principalmente como forma de qualificar a representação, sem contudo se preocupar em mostrar como elas podem se conectar.

conjunto de arenas através das quais *tipos particulares de atividades* ocorrem como, por exemplo, as práticas comunicativas que promovem a reflexão crítica e política.

Desta forma, o sistema se caracteriza por múltiplas esferas discursivas que podem ser formais, informais ou mistas e cujas formas de comunicação também variam, indo desde o questionamento, a contestação e a negociação até o consenso. Algumas são mais estruturadas que as outras; algumas são mais públicas e inclusivas e algumas são promovidas pelo estado ao passo que outras pelos atores da sociedade civil.

Uma vez que os atores possuem disposições variadas para deliberar nas diferentes esferas, é importante, adverte a autora, que o sistema como um todo promova a diversidade de espaços deliberativos. As esferas que combinam modos de deliberação formal e informal são importantes, pois, apesar das tensões, podem conectar mundos deliberativos diferentes para os quais a autora denomina de *macro e micro*, povoados por atores diferentes: ativistas, grupos de interesses, corporações, mídia, no macro e parlamentares, consultores, acadêmicos, no micro. Tais espaços, ao entrarem em contato entre si e com cidadãos individuais, podem encorajar a troca de idéias entre atores com perspectivas diferentes, conectando o discurso público mais amplo com conversações e decisões das elites políticas. Este intercâmbio reflete uma constelação de discursos envoltos em um mesmo problema (p. 498). A autora busca, com isto, diferenciar seu modelo dos enclaves deliberativos, buscando conectar esferas que podem ser mais ou menos inclusivas ou mais ou menos populistas.

O *sistema deliberativo* oferecido por Mansbridge (1999; 2007; 2009) é composto por discursos formais, bem como falas informais e cotidianas entre atores comuns e políticos, tais como representados e representantes eleitos e não eleitos, ativistas e não ativistas e os mídia. Sua função é permitir que os atores compreendam melhor o que querem e necessitam, tanto individual quanto coletivamente. O objetivo da deliberação passa a ser, portanto, clarear o conflito e tentar conformá-lo.

Assim como o objetivo da deliberação não se encerra mais na busca do consenso em torno do bem-comum, o conceito de deliberação também passa por mudanças, abrigando o auto-interesse, o conflito decorrente dos interesses materiais e das diferenças de opiniões. Formas de agregação democrática, além de algum grau de informalidade na discussão passam a ser consideradas legítimas³.

Para que as mudanças defendidas façam sentido, o sistema deve ser julgado segundo padrões mais flexíveis, acomodando o caráter mais informal das partes no seu interior. Não obstante, ele não pode perder de vista critérios importantes através dos quais se julga a boa

³ Uma crítica a este conceito expandido de deliberação encontra-se em Faria (2010).

deliberação. Critérios como publicidade, reciprocidade e controle se mantêm, assim como o conceito de razão pública, que, entretanto, deve ser reformulado de modo a envolver a emoção e a paixão (p. 222).

Goodin (2005; 2007) oferece igualmente um *sistema seqüenciado de momentos deliberativos* que se contrapõe à versão *clássica* da democracia deliberativa que considera o agente deliberativo como único, buscando um objetivo compartilhado por todas as partes componentes deste mesmo agente.

Apoiando-se na mesma motivação de Mansbridge (2009), ou seja, a busca de maior realismo para a teoria deliberativa⁴, o autor argumentará que sendo a política composta de agentes plurais com interesses conflitantes, desempenhando papéis diversificados em todo o processo político; o processo deliberativo deve ser visto igualmente de forma distribuída, com diferentes agentes desempenhando papéis deliberativos também diferentes. A justificativa para tal modelo repousa na crença, comum na teoria democrática, de que em grande escala, a deliberação interpessoal deve assumir formas delegadas.

Seu exemplo paradigmático é o Legislativo. Nestes espaços, segundo Goodin, as deliberações são distribuídas entre comissões e plenário, cada um deles com regras próprias em função tanto do tamanho quanto das diferentes funções que desempenham. Mas, como ele, é possível pensar outros espaços onde as deliberações em sub-unidades servem como *inputs* para a deliberação em grupos maiores, com novas responsabilidades deliberativas. Como as comissões e o plenário no Congresso, nestes outros espaços, as regras e a forma de conduzir a deliberação também não são as mesmas.

Goodin (2007) assegura que podemos esperar *realisticamente* (grifo do autor) que virtudes deliberativas diferentes sejam encontradas em diferentes estágios do processo deliberativo, embora reafirmando a diferença de seu modelo do ideal deliberativo.

Assim como Mansbridge (2007), o autor também acredita que, apesar de a comunicação entre as partes não ser um jogo cooperativo, é possível a formação de um compromisso mutuamente aceitável entre elas, embora nunca o consenso racionalmente motivado. As partes buscarão negociar e barganhar interesses e não somente trocar respeitosa e razoavelmente razões. O contexto é, portanto, caracterizado pelo conflito, embora não só, pois existirá sempre espaço para a concessão recíproca e para os argumentos razoáveis na construção de decisão vinculantes.

O quadro 1 abaixo visa oferecer uma síntese destes modelos.

⁴ Mansbridge (2007) faz, inclusive, uma diferença entre teoria democrática deliberativa e deliberação democrática através da qual estabelece as diferenças entre os pressupostos clássicos da deliberação e do modelo mais realista que ela está oferecendo.

Quadro 1: Modelos de Deliberação

Modelos	Características	Objetivos da deliberação	Meios
Modelo integrado de deliberação C. Hendrix (2006)	Múltiplas esferas discursivas, que podem ser formais, informais ou mistas	Promover reflexão crítica e política	Formas de comunicação variadas indo desde o questionamento, a contestação, a negociação até o consenso
Sistema deliberativo J. Mansbridge (1999; 2007)	Consiste em discursos formais, bem como falas informais e cotidianas entre atores comuns e políticos.	Clarear o conflito e tentar conformá-lo, e não mais a busca do consenso em torno do bem-comum.	Deliberação via razão, emoção e outras formas de comunicação tais com a barganha.
Sistema seqüenciado de momentos deliberativos R. Goodin (2005; 2007)	Esferas diferentes com discursos diferentes	Compromisso mutuamente aceitável entre as partes, embora nunca o consenso racionalmente motivado.	As partes buscarão negociar e barganhar interesses e não somente razões.

Fonte: Faria, 2010.

É possível afirmar que os três modelos apresentados buscam, com maior ou menor intensidade, vincular tipos distintos de comunicação e discursos em esferas diferentes que conformarão os sistemas propostos. Formas de comunicação mais próximas ao tipo participativo, como a contestação, a demonstração e a negociação devem ser conectadas com formas mais consensuais de solução de conflitos próprias às arenas mais deliberativas. O pressuposto por trás deste esforço analítico consiste no reconhecimento de que um sistema integrado de deliberação só poderá existir se conviver com padrões de ação e de comunicação diferentes em espaços que sejam mais propícios para um ou outro tipo de ação.

Antes de aferir como tais formas de ação e de comunicação se apresentam e se vinculam na estrutura institucional das Conferências que serão analisadas (seção 3), uma breve análise sobre como participação e deliberação podem impactar o processo decisório das políticas públicas nas democracias contemporâneas será apresentada na próxima seção (seção 2).

II – Participação, deliberação e políticas públicas

No campo de análise das políticas públicas⁵, tanto participação quanto deliberação dos

⁵ Este trabalho entende as políticas públicas como um conjunto de estágios inter-relacionados por meio dos quais questões e decisões transcorrem de maneira mais ou menos seqüencial de inputs (problemas) e outputs (resultados).

cidadãos e/ou de seus representantes nos processos decisórios referentes às políticas públicas também constitui variável relevante para se compreender o processo de formação e de mudanças na agenda das mesmas nos governos democráticos. As cinco grandes abordagens que constituem esse campo de pesquisa⁶ consideram, em alguma medida, a influência dos atores sociais, politicamente organizados, sob esses processos. Não obstante, as vertentes analíticas mais profícuas nesse sentido são aquelas que combinam interesses e idéias⁷ para explicar esses processos. Dentre elas, destacam-se por sua aplicabilidade, sua sofisticação analítica, e capacidade de gerar novas pesquisas empíricas: (a) a abordagem dos Múltiplos Fluxos (*multiple-streams*), desenvolvida por John Kingdon (1984); (b) os estudos sobre as comunidades epistêmicas, capitaneados por Peter M. Haas (1993); e (c) a abordagem das *advocacy coalitions*, desenvolvida por Paul A. Sabatier e por Hank Jenkins-Smith (1991) (FARIA, 2003).

O Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984) analisa o processo de formação da agenda de políticas públicas de governos democráticos, com ênfase na dinâmica das idéias e do discurso. Tendo como referência o modelo de comportamento organizacional da Lata de Lixo⁸

De modo simplificado, esse processo inicia-se com a formação da agenda, passa pela formulação e implementação da política e termina na avaliação da política implementada.

⁶ Quais sejam: (1) a institucional, que atribui às instituições papel chave no processo de elaboração de políticas públicas; (2) a interessada em perceber, sobretudo, as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes nesse processo; (3) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; (4) a teoria da escolha racional, para a qual as políticas resultam de escolhas interessadas e estrategicamente feitas; e (5) as abordagens que destacam o papel das idéias e do conhecimento no processo de tomada de decisão pública (JOHN, 1999).

⁷ Por idéias, entende-se o conjunto de paradigmas cognitivos e visões de mundo, quadros normativos cultura mundial, quadros cognitivos e idéias programáticas que condicionam o comportamento dos indivíduos. Os paradigmas cognitivos e as visões de mundo são descrições e análises teóricas pré-concebidas que especificam a causa e o efeito das interações que acontecem por detrás dos debates políticos e limitam o leque de alternativas e de escolhas dos tomadores de decisão no processo decisório. Os quadros normativos, por sua vez, compreendem os valores, as atitudes, as identidades e as expectativas coletivamente compartilhadas dos indivíduos, que constroem a ação dos mesmos na medida em que reduzem o conjunto de alternativas que os indivíduos concebem como aceitáveis e legítimas para solucionar determinado problema sociais. Quando os quadros normativos e cognitivos e os paradigmas cognitivos e as visões de mundo são transnacionais, tem-se a cultura mundial. Além desses elementos, os quadros e as idéias programáticas também compõem as idéias. Os quadros consistem nas idéias normativas e, muitas vezes, cognitivas, nas quais se baseiam os debates políticos, ao passo que as idéias programáticas são idéias causais precisas que facilitam a tomada de decisão pelos indivíduos, na medida em que permitem especificar como certos problemas podem ser solucionados (CAMPBELL, 2002, pp. 2-8).

⁸ O Modelo de comportamento organizacional da Lata de Lixo, de Cohen, March e Olsen (1972) busca explicar o processo de tomada de decisão em anarquias organizadas, que são organizações caracterizadas por preferências problemáticas (ou conflito de preferências), tecnologia incerta e participação fluida. Nelas, o processo decisório representa uma lata de lixo na qual os participantes jogam tipos diferentes de problemas e de soluções. A mistura de problemas e soluções no processo decisório depende da quantidade de processos disponíveis no momento, do tema da decisão e da velocidade em que problemas são solucionados. Sendo assim, a decisão resulta da combinação de múltiplos fluxos, independentes e definidos em função do tempo, dentro da organização. No modelo da Lata de Lixo, os autores identificam quatro: (1) o fluxo de problemas, (2) o fluxo de escolhas, (3) o fluxo de energia dos participantes e (4) o nível de fluxo de soluções. O fluxo de problemas (1) se caracteriza pelo momento em que o problema se torna visível, pela energia requerida para resolvê-lo, pela estrutura de acesso e pela lista de escolhas possíveis para solucioná-lo. Este interage com o fluxo de soluções (2), que envolve os

(1972), Kingdon argumenta que o processo de formação da agenda governamental resulta da combinação de três fluxos: (1) o fluxo de problemas, (2) o de alternativas e (3) o fluxo político. O fluxo de problemas diz respeito às formas pelas quais os tomadores de decisão fixam sua atenção em determinadas questões sociais e as traduzem em problemas sociais. O de alternativas corresponde ao processo de geração de alternativas e propostas de política pública nas comunidades de política. Já o fluxo político compreende os processos políticos desenvolvidos em âmbito governamental, baseados em barganhas e negociações políticas.

No fluxo de problemas (1), Kingdon chama atenção para a importância da atuação de grupos de interesse no sentido de pressionar para que suas questões chamem atenção dos tomadores de decisão e ganhem proeminência na agenda governamental⁹. No de alternativas (2), o autor ressalta ainda mais essa atuação ao mostrar que as alternativas são geradas em comunidades de políticas, que são compostas por especialistas – pesquisadores, analistas e acadêmicos – de determinada área de política pública, que compartilham idéias, propostas e pesquisas uns com os outros. Quando esses atores investem sua energia no sentido de sensibilizar a comunidade de política, os governantes e os atores governamentais para suas idéias, eles são denominados empreendedores de política¹⁰. Esses são responsáveis por propor soluções a problemas, mobilizar opiniões e instituições e assegurar que suas idéias entrem na agenda. Além disso, eles se constituem os principais atores no processo de formação da agenda governamental: quando o fluxo de problemas, de alternativas e o político se encontram, num processo denominado *coupling*, oportunidades ou janelas de política (*Policy Windows*) se abrem e devem ser rapidamente aproveitadas por esses atores, defensores de determinadas idéias.

Buscando semelhantemente compreender o processo de formação da agenda de políticas públicas a partir da dinâmica das idéias e do discurso em comunidades de política, diversos estudos têm sido desenvolvidos, notadamente por teóricos das relações internacionais, para se explicar esses processos em âmbito internacional. Essas análises examinam o papel das comunidades epistêmicas nos processos decisórios que envolvem diferentes Estados Nacionais.

participantes elegíveis para tomar cada decisão e a estrutura da decisão. Estes participantes apresentam fluxo de energia distinta (3), o qual determina o nível do fluxo de soluções (4).

⁹ Kingdon (1984) também aponta como determinantes: a vontade política dos atores políticos que querem deixar suas marcas e se reeleger; a vontade dos burocratas, que propõem iniciativas para promovê-los em seus cargos; e os altos custos políticos, sociais e orçamentários para solucioná-lo. Assim, a definição de um problema e sua inserção e permanência na agenda governamental dependem da vontade dos atores políticos e burocratas e do poder político da sociedade civil envolvida, e são constrangidos pelos custos políticos, sociais e econômicos de sua incorporação.

¹⁰ Kingdon aponta para a existência de dois tipos de empreendedores de política: os visíveis, que são aqueles que recebem considerável atenção da imprensa e do público, e os invisíveis, que formam as comunidades nas quais as idéias são geradas e postas em circulação. Como atores visíveis, o autor sugere o Presidente, ou chefe do Executivo, os ministros e secretários-executivos, os atores do Poder Legislativo, os partidos políticos, os grupos de interesse e a mídia. Como atores invisíveis, Kingdon indica os burocratas, os analistas, os acadêmicos e os pesquisadores.

As comunidades epistêmicas consistem em redes de profissionais que apresentam reconhecida experiência e competência em um domínio específico e que apelam, com autoridade, para que seu conhecimento seja aplicado em relação à determinada política pública (HASS, 1992:3). Elas se caracterizam por apresentarem (1) um conjunto compartilhado de crenças normativas e de princípios, que fornecem uma justificativa lógica baseada em valores para a ação social dos membros da comunidade; (2) crenças causais comuns, que são derivadas de sua análise das práticas de liderança ou que contribuem para um conjunto central de problemas em seus domínios e que, então, servem como base para elucidar as múltiplas ligações entre as possíveis ações políticas e os resultados esperados; (3) noções compartilhadas de validade, isto é, critérios internamente definidos para pesagem e validação de conhecimentos no domínio das suas competências; e (4) uma política empresarial comum, que consiste em um conjunto de práticas comuns e de problemas para o qual sua competência profissional é direcionada.

Em geral, as comunidades epistêmicas atuam em contextos de incerteza e de assimetria de informação, nos quais há clara demanda por conhecimento especializado por parte dos governos. Nessas conjunturas, elas cumprem o papel de gerar novas idéias, prover os elementos necessários para a tomada de decisão e disseminá-los para os tomadores de decisão e para os membros da comunidade internacional. Em decorrência, elas tendem a influenciar os interesses do Estado, quer identificando-os diretamente para os tomadores de decisão, quer apontando-lhes as dimensões mais importantes de um problema.

Com o intuito de avançar esse debate no sentido de compreender também os momentos de mudanças na agenda dos governos, Sabatier e Jenkins-Smith (1991) formularam o Modelo de *Advocacy Coalitions* (ACF) que analisa as interações entre os tomadores de decisão e entre eles e os atores sociais no processo de formação de agendas, ao longo do tempo. O ACF postula que as políticas públicas formuladas em cada subsistema de política resultam do tipo de interação existente entre burocratas, atores sociais e políticos e, portanto, mudanças de políticas refletem alterações nos padrões de relação entre esses atores.

As interações dentro de cada subsistema de política geram coalizões estáveis, que podem ser tanto consensuais como dominadas e manipuladas por uma determinada elite. Essas coalizões consistem em alianças de grupos que apresentam as mesmas idéias e interesses em relação à determinada política, isto é, em redes de atores que compartilham valores e conhecimento que os distinguem das demais. Em cada subsistema, as coalizões competem entre si e pressionam para que suas crenças se tornem propostas de políticas públicas e entrem na agenda governamental. Neste processo, a capacidade de influenciar a decisão governamental depende dos recursos financeiros, intelectuais (*expertise*), políticos (tal como número de apoiadores e a capacidade de mobilização) e institucionais (por exemplo, autoridade legal) que as coalizões dispõem.

A distribuição desses recursos, porém, pode ser afetada (1) por eventos externos ao subsistema, que independem da atuação das coalizões, e (2) por mudanças em parâmetros relativamente estáveis, tais como os atributos básicos do problema, a distribuição básica dos recursos naturais, a estrutura sócio-cultural de valores fundamentais, a estrutura social e as regras constitucionais básicas¹¹. Como eventos externos, Sabatier e Jenkins-Smith identificam (1) as mudanças nas condições sócio-econômicas, que impactam a composição e os recursos das coalizões de cada subsistema político; (2) as mudanças na estrutura de governo, que alteram a composição e os recursos políticos dos atores estatais; e (3) as decisões políticas e os impactos de outros subsistemas, que afetam a composição e os recursos das coalizões de determinado subsistema. Assim, as mudanças na agenda de políticas públicas resultam de mudanças nos padrões de interação entre coalizões no interior de subsistemas de política, gerados, em maior medida, por eventos externos e, em menor, por mudanças em parâmetros relativamente estáveis.

O balanço sucinto, apresentado nesta seção, chama atenção para os efeitos da participação e da deliberação de atores sociais e governamentais sob o processo de formação e mudança da agenda de políticas públicas, em contextos caracterizados pelo aprofundamento das relações democráticas e pelo fomento à gestão mais participativa, como no caso do Brasil.

Hoje, não é possível mais analisar as políticas públicas sem se levar em consideração a atuação de indivíduos e grupos, politicamente organizados, nos processos de tomada de decisão pública. Esses atores buscam influenciar as decisões dos governos a partir de suas idéias e de seus interesses e, até mesmo, participar ativamente da formulação de certas políticas, tais como as políticas de Saúde e de Assistência Social no Brasil. Não obstante, esta capacidade de influência, como vimos, depende de um conjunto de variáveis internas e externas, que vão desde a capacidade de mobilização dos atores sociais, sua influência sobre os espaços deliberativos, as condições institucionais destes espaços até a abertura da burocracia pública e de seus agentes em acatar os resultados da mobilização e da deliberação.

Na próxima seção, analisamos, a partir das reflexões apresentadas, *se e como* as Conferências de Mulheres e as Conferências de Assistência Social constituem um *sistema integrado de participação e deliberação* e, como tal, influenciam, em alguma medida, a agenda das políticas públicas a elas vinculadas.

¹¹ Os atributos básicos do problema dizem respeito as suas características fundamentais e podem afetar as opções políticas institucionais e o nível do aprendizado político que se constituirá. A distribuição básica dos recursos naturais, por sua vez, afeta a riqueza de uma sociedade e a viabilidade de diferentes setores econômicos, além de muitos aspectos da cultura. Já os valores culturais fundamentais e a estrutura social afetam a formulação de estratégias de curto e médio prazo dos atores do subsistema de políticas. Por fim, a estrutura constitucional básica pode impactar a extensão do aprendizado político na medida em que é resistente a mudanças. Estáveis e pouco suscetíveis a mudanças, esses parâmetros desencorajam as coalizões de torná-los objeto de seu comportamento estratégico e limitam o leque de alternativas viáveis para ação dos atores em determinado subsistema de política.

III – Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais: um sistema integrado de deliberação?

As Conferências de Políticas Públicas foram criadas no governo Vargas, pela Lei nº378, de 13 de Janeiro de 1937, com o objetivo de facilitar o conhecimento do Governo Federal acerca das atividades relativas à saúde e de orientá-lo na execução dos serviços locais de saúde. Nesta lei, ficou definido que os encontros seriam convocados pelo Presidente da República e contariam com a participação de representantes do governo dos três níveis da Federação e de representantes dos grupos sociais relacionados à área e tema da Conferência (Sayd, Vieira Junior e Velandia, 1998).

Desde sua criação até 2010, já foram realizadas 102 conferências nacionais e centenas de milhares de conferências intermediárias, nas esferas municipais e estaduais. Do total de encontros nacionais, 9 aconteceram entre 1941 e 1988 – 8 delas referentes ao tema saúde e 1 de Ciência e Tecnologia; 27 foram organizados entre 1988 e 2002 e debateram políticas de Saúde, Assistência Social, Direitos Humanos, Direitos da Criança e do Adolescente e Segurança Alimentar e Nutricional; e as outras 67 Conferências, que correspondem a 66% do total, ocorreram entre 2003 e 2010, nos governos Lula (BRASIL, 2010). Neste governo, as conferências tornaram-se a principal arena de interlocução entre governo e sociedade civil com o objetivo de debater e deliberar propostas para formulação de políticas públicas, propor novas ações do governo para compor o Plano Plurianual de Ação (PPA) e avaliar as políticas aprovadas em encontros anteriores.

Diante do universo de conferências já realizadas, optou-se, neste trabalho, por analisar as Conferências da Assistência Social e de Políticas para Mulheres, mais especificamente a 7ª Conferência Nacional de Assistência Social, a 8ª Conferência Estadual e a 8ª Conferência Municipal de Assistência Social¹², bem como a 2ª Conferência de Políticas para Mulheres, todas organizadas durante o segundo mandato do governo Lula.

A política de assistência social é garantida constitucionalmente e, portanto, as conferências sobre o tema devem ser realizadas periodicamente e suas resoluções têm caráter vinculatório, devendo ser transformadas em decisões do Executivo. A política para mulheres, por sua vez, ainda não consiste em uma política de Estado e, por isso, as resoluções produzidas nas Conferências dependem de um conjunto de variáveis para se tornarem decisões governamentais.

¹² Em 2009 foram realizadas a 7ª Conferência Nacional de Assistência Social, a 8ª Conferência Estadual de Minas Gerais e a 8ª Conferência Municipal de Belo Horizonte. A política de assistência social não apresenta, como na política para as mulheres, a mesma correspondência entre as Conferências nos três níveis da federação.

Sabe-se que tal diferença impacta não só as dinâmicas participativa, representativa e deliberativa¹³, mas também a capacidade das conferências de produzirem resultados, gerando problemas, conseqüentemente, para a operacionalização de um *sistema integrado* nos moldes proposto neste artigo. Não obstante, nosso objetivo não é analisar tais dinâmicas, mas os espaços em que elas ocorrem e as regras que os estruturam. Da mesma forma, não avaliaremos a implementação ou não das resoluções das conferências analisadas, mas somente a coerência entre aquilo proposto nas etapas municipais, estaduais e seu resultado final, nas conferências nacionais.

O formato institucional que as Conferências assumem, bem como as normas que regulam a dinâmica participativa, deliberativa e representativa são, em geral, reguladas pelas leis que convocam as Conferências e por seus regimentos internos (doravante, RI). Neles, são estabelecidos os objetivos do encontro; os eixos temáticos a serem debatidos; as etapas e as datas de realização dos debates; o número e a composição de atores estatais e não-estatais (delegados) por unidade da Federação; a dinâmica de deliberação das propostas; e as orientações gerais para formulação e encaminhamento das propostas aprovadas. Em todos os níveis da federação, este documento deve passar pelo crivo da plenária da conferência, que pode aprová-lo na íntegra, aprová-lo com mudanças ou rejeitá-lo. Neste último caso, os delegados devem formular e aprovar outro regimento antes de dar continuidade aos trabalhos. Sendo assim, este documento torna-se uma fonte documental importante para aferirmos a existência ou não de espaços participativos, representativos e deliberativos, bem como a capacidade integrativa dos mesmos em um sistema.

Nas Conferências Municipais de Assistência Social, o regimento interno é elaborado pelo Conselho Municipal da área. No nível estadual, este documento é elaborado pelo Conselho Estadual de Assistência Social e pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), no caso de Minas Gerais. Por fim, o RI da Conferência Nacional de Assistência Social é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e conta com o apoio do Conselho Nacional da área. Essas instituições também são responsáveis por coordenar e realizar as conferências nos respectivos níveis da federação, como mostra os dados do quadro 2.

¹³ Para uma avaliação das variáveis que impactam as dinâmicas participativa, deliberativa e representativa das instituições participativas, ver Avritzer, 2009 e Faria, 2010.

Quadro 2: Local, Ano e Coordenação das Conferências de Assistência Social

Variável	Municipal	Estadual	Nacional
Ano	2009	2009	2009
Local	Belo Horizonte	Belo Horizonte	Brasília
Convocação e Coordenação	CMAS	CEAS e SEDESE	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Fonte: Regimento Interno das Conferências de Assistência Social.

O regimento interno da Conferência Municipal de Políticas para Mulheres é formulado pela Secretaria Municipal de Políticas Sociais, em parceria com a Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania, da Coordenadoria dos Direitos das Mulheres e do Conselho Municipal de Direitos das Mulheres. No nível estadual, em Minas Gerais, este documento é elaborado pela SEDESE, pela Coordenadoria Especial de Promoção da Defesa da Mulher, pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais e pelo Conselho Estadual da Mulher. Por fim, o RI da Conferência Nacional de Políticas para Mulheres é elaborado pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, juntamente com a Secretaria Geral da Presidência da República e contam com o apoio do Conselho Nacional da área. Essas instituições também são responsáveis por coordenar e realizar as conferências nos respectivos níveis da federação, como atesta os dados do quadro 3 abaixo.

Quadro 3: Local, ano e Coordenação das Conferências de Políticas para Mulheres

Variável	Municipal	Estadual	Nacional
Ano	2007	2007	2007
Local	Belo Horizonte	Belo Horizonte	Brasília
Convocação e Coordenação	Secretaria Municipal de Políticas Sociais, por meio da Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania, da Coordenadoria dos Direitos da Mulher e do Conselho Municipal de Direitos da Mulher.	SEDESE, Coordenadoria Especial de Promoção e Defesa da Mulher, Assembléia Legislativa de Minas Gerais e Conselho Estadual da Mulher	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Geral da Presidência da República e Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

Fonte: Regimento Interno das Conferências de Assistência Social.

O objetivo geral da CAS foi avaliar e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na perspectiva da participação e do controle social. Este objetivo geral foi desdobrado em objetivos específicos, discutidos e debatidos em cada etapa das Conferências. Da mesma forma, a 2ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, cujo objetivo geral foi *a avaliação e o aprimoramento do Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM) na perspectiva da participação das mulheres em espaços de poder*, discutiu e debateu nas etapas municipal, estadual e nacional seus objetivos específicos.

Os Quadros 4 e 5 retratam os objetivos e as formas como são estruturadas e organizadas as etapas das Conferências de Assistência Social, em cada nível da federação.

Quadro 4: Objetivos específicos das Conferências de Assistência Social

Variável	Municipal	Estadual	Nacional
Objetivos	<p>(1) Avaliar e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do SUAS na perspectiva da participação e do controle social;</p> <p>(2) Avaliar a implementação das deliberações da VII Conferência Municipal de Assistência Social de BH-MG;</p> <p>(3) Eleger delegados para a VIII Conferência Regional Estadual de Assistência Social, segundo critérios estabelecidos pelo respectivo Conselho</p>	<p>(1) Discutir e avaliar a participação popular e o exercício do controle social no âmbito do SUAS; (2) Avaliar a dinâmica de efetivação dos dez direitos sócio-assistenciais aprovados na IV Conferência Nacional de Assistência Social, definindo estratégias de fortalecimento da participação popular; (3) Discutir e avaliar a participação popular e o controle social em relação ao orçamento e ao co-financiamento, para a implementação do Plano Decenal da Assistência Social nos três níveis de governo; (4) Debater a atuação do trabalhador da Assistência Social na perspectiva da articulação do protagonismo dos usuários na implementação do SUAS e no fortalecimento do controle social; (5) Discutir a gestão, instrumentos e processos de trabalho no âmbito do SUAS na perspectiva dos direitos dos trabalhadores; (6) Discutir e avaliar a representatividade, composição, dinâmica e processo de escolha dos membros dos Conselhos de Assistência Social, visando a democratização e efetivação do controle social e da participação popular; (7) Discutir a atuação das entidades de Assistência Social, sua co-responsabilidade no âmbito do SUAS, na execução da política e na perspectiva do fortalecimento do controle social em todos os níveis, da participação popular e da democratização de sua gestão interna. (8) Conhecer e debater experiências de implementação do SUAS, que envolvam a participação popular e o controle social.</p>	Mesmos objetivos específicos da etapa estadual

Fonte: Regimento Interno das Conferências de Assistência Social.

Como podemos depreender do quadro 4 acima, os objetivos específicos das CAS, em todos os níveis, dizem respeito, em primeiro lugar, às formas e/ou lócus de ação para aperfeiçoar o SUAS sob o ponto de vista da participação e o controle social. Neste sentido, propõe-se discutir e avaliar a participação e o controle dos atores em questões como o orçamento e o co-financiamento para a implementação do Plano Decenal da Assistência Social nos três níveis de governo; discutir a atuação do trabalhador da área para abrigar melhor a participação dos usuários na implementação do SUAS, bem como discutir o papel dos Conselhos e das entidades de Assistência Social. No que diz respeito aos Conselhos, a preocupação está voltada para sua composição, representatividade e dinâmica, ao passo que no que diz respeito às entidades, a preocupação é com a atuação das mesmas na execução da política e na democratização da gestão interna do SUAS.

Quadro 5: Objetivos específicos da 2ª. Conferência de Política para Mulheres

Variável	Municipal	Estadual	Nacional
Objetivos	1) Analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados na I CNPM; 2) Avaliar a implementação do PNPM - 2004/2007 nos níveis federal, estadual e municipal; 3) Apresentar propostas de alteração do conteúdo do PNPM e da sua forma de execução; 4) Analisar a participação política das mulheres nos espaços de poder e elaborar propostas para ampliar sua inserção; 5) Eleger as delegadas que representarão o município de Belo Horizonte na II Conferencia Estadual; 6) Elaborar o relatório final e encaminhá-lo à Comissão Organizadora da II Conferencia Estadual em cumprimento à etapa Municipal	1) Analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados na I CNPM; 2) Avaliar a implementação do PNPM - 2004/2007 nos níveis federal, estadual e municipal; 3) Apresentar propostas de alteração do conteúdo do PNPM e da sua forma de execução; 4) Analisar a participação política das mulheres nos espaços de poder e elaborar propostas para ampliar sua inserção; 5) Eleger delegadas que representarão o Estado de Minas Gerais na II CNPM; 6) Elaborar relatório sobre o tema proposto e encaminhá-lo à Comissão Organizadora da II CNPM em cumprimento à etapa estadual.	Mesmos objetivos específicos descritos só que para o nível nacional e sem eleição de delegadas(os)

Fonte: Regimento Interno das Conferências de Políticas para Mulheres.

No que diz respeito às Conferências de Políticas para as Mulheres, neste segundo encontro realizado em 2007, os objetivos específicos buscaram sistematizar um conjunto de ações que viabilizassem o *aprimoramento do Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM) na perspectiva da participação das mulheres em espaços de poder*, objetivo geral destas Conferências. Neste caso, tanto na etapa municipal, quanto na estadual, bem como na nacional

buscou-se retomar os princípios e diretrizes aprovados na I CNPM; avaliar a implementação do PNPM – 2004/2007 – nos três níveis da federação; apresentar propostas de alteração ao conteúdo e à forma de execução do PNPM, sempre tendo como meta a ampliação do espaço de participação da mulher no poder (Quadro 5).

Toda esta discussão em torno dos objetivos, geral e específico, bem como da implementação dos mesmos ocorre em etapas encadeadas, ou seja, Pré-conferências, Conferências Municipal, Regional, Estadual e Nacional como mostram os quadros 6 e 7 abaixo.

Quadro 6: Etapas das Conferências de Assistência Social

Variável	Municipal	Estadual	Nacional
Etapas	9 Pré-Conferências regionais preparatórias;	12 Conferências Regionais ¹⁴ , Conferências Municipais;	Conferências Municipais, Estaduais e do Distrito Federal
Dinâmica interna	Plenária Inicial; 4 Grupos de Trabalho; Plenária Final	Plenária Inicial; 20 Grupos de Trabalho; Plenária Final	Plenária Inicial; 24 Grupos de Trabalho, Plenária Final

Fonte: Regimento Interno das Conferências de Assistência Social.

Em relação à Política de Assistência Social (Quadro 6), devem ser realizadas em nível municipal 9 Pré-Conferências regionais preparatórias, seguidas pela Conferência Municipal. Esta é composta por uma dinâmica que envolve a Plenária de Abertura, 4 Grupos de Trabalho e a Plenária Final cujo produto é o Relatório Final. Ambas, pré-conferências e conferências municipais, são organizadas pelas Comissões (1) Organizadora, (2) Técnica (ou temática); (3) Administrativa e (4) de Comunicação e por (5) Subcomissões.

No nível estadual, a Conferência Estadual deve ser precedida por 12 Conferências Regionais que seguem as 20 regiões da SEDESE. Contudo, só participam destas Conferências os municípios que realizaram suas Conferências Municipais¹⁵. Assim como os encontros municipais, os estaduais compreendem uma Plenária Inicial, 20 Grupos de Trabalho e Plenária Final. São organizados pelas Comissões (1) Organizadora, (2) Técnica (ou temática); (3) Administrativa e (4) de Comunicação e por (5) Subcomissões.

A conferência nacional é precedida pelos 27 encontros estaduais e 1 encontro no Distrito Federal e segue a mesma dinâmica interna das conferências municipais e estaduais, sendo composta pela Plenária Inicial, 24 GTs, cada um composto por no máximo 83 pessoas e Plenária Final (Quadro 6).

¹⁴ Entendendo como regional aquela convocada por dois ou mais Executivos municipais, ficando garantido a cada município participante o número de delegados previsto pelo RI.

¹⁵ A etapa estadual sempre é precedida de 12 conferências regionais, mas no caso de 2009, por causa da H1N1 as conferências regionais foram suspensas e o número de delegados foi reduzido.

Quadro 7: Etapas da 2ª Conferência de Políticas para Mulheres

Variável	Municipal	Estadual	Nacional
Etapas	9 Pré-Conferências regionais preparatórias	Conferências Regionais, Conferências Municipais;	Conferências Municipais, Estaduais e do Distrito Federal
Dinâmica Interna	Plenária Inicial; 12 Grupos de Trabalho; Plenária Final	Plenária Inicial; 5 Grupos de Trabalho; Plenária Final	Plenária Inicial; 24 Grupos de Trabalho, Plenária Final

Fonte: Regimento Interno das Conferências de Políticas para Mulheres.

Assim como as CAS, as Conferências de Políticas para Mulheres ocorrem em etapas encadeadas (Quadro 7). No nível municipal, devem ser realizadas as Pré-Conferências regionais preparatórias, que são abertas a participação de todas as mulheres da comunidade e de movimentos onde mulheres participam. Estas são seguidas por Conferências Municipais, compostas por uma dinâmica que envolve a Plenária de Abertura, 12 Grupos de Trabalho e a Plenária Final cujo produto é o Relatório Final. Todas elas são organizadas pelas Comissões (1) Organizadora; (2) Temática e de Relatoria; (3) de Infra-Estrutura; (4) de Articulação e Mobilização; (5) de Comunicação e Informação.

No nível estadual, as Conferências são precedidas por encontros municipais e, como estes, são compostas por uma Plenária Inicial, Grupos de Trabalho - no caso, 5 GTs apenas - e Plenária Final. As conferências estaduais são também organizadas pelas Comissões (1) Organizadora, (2) Técnica (ou temática); (3) Administrativa e (4) de Comunicação e por (5) Subcomissões.

Do mesmo modo, a Conferência Nacional é precedida por encontros estaduais (27) e no distrito federal (1) e segue a mesma dinâmica das etapas anteriores.

O 8º encontro municipal de Assistência Social mobilizou, em Belo Horizonte em 2009, 2000 participantes cujos 418 delegados representaram órgãos governamentais, entidades de classe, conselhos, associações, sindicatos de profissionais da área, usuários e interessados no tema, além de convidados e observadores. Estavam presentes delegados eleitos nas Pré-Conferências e observadores. Os delegados das pré-conferências foram escolhidos seguindo os seguintes critérios: (a) 01 delegado para cada 4 participantes credenciados das pré-conferências; (b) 02 delegados por instituições de base municipal inscritas no CMAS/BH, escolhidos através de encontros ou reuniões realizadas por essas entidades e registradas em ata; (c) até 02 delegados representantes do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), do Fórum Mineiro de Assistência Social, do Conselho Estadual de Segurança Alimentar, do Conselho do Bolsa Família, do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS), da União dos Conselhos da Grande BH e do COGEMAS; (d) até 04 delegados representantes de cada secretaria, autarquia, empresa pública, órgãos diretos e indiretos da administração municipal; (e) até 04 delegados oriundos da

SEDESE; e (f) até 02 delegados representantes do MDS, INSS, CNAS, Ministério Público e do Poder Judiciário conforme retratado no quadro 8.

A 8ª Conferência Estadual em Minas Gerais, por sua vez, contou com a participação de 1.000 pessoas, sendo 896 delegados e 104 convidados. Dos 896 delegados, 91 eram delegados natos e 805 foram eleitos nas conferências municipais, por maioria simples dos delegados presentes na Plenária final, a partir dos seguintes critérios: 1) paridade entre representação governamental e representação da sociedade civil; 2) participação dos usuários ou representantes de usuários, em um total correspondente a 40% das vagas destinadas a sociedade civil; 3) simetria entre as demais categorias que compõem o quadro dos atores da Política de Assistência Social; e 4) representatividade do delegado, isto é, sua ligação com sua categoria de representação.

Dos 91 delegados natos, 40 eram conselheiros titulares e suplentes do CEAS, 2 eram representantes da Secretaria Executiva deste Conselho, 10 eram representantes da SEDESE, 5 eram representantes do Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social e 34 das Uniões de Conselhos Municipais de Assistência Social, oficializados no CEAS, sendo duas vagas para cada União, obedecida a paridade de representação. Dos 805 delegados eleitos segundo os critérios supracitados, 50% representavam órgãos governamentais, sendo 70% de gestores e 30% outros, e 50% eram representantes da sociedade civil, sendo 30% trabalhadores, 30% servidores e 40% usuários (Quadro 8).

Já a 8ª Conferência Nacional mobilizou 1.902 participantes, sendo 1.422 delegados com direito a voz e a voto, 280 convidados do Conselho Nacional de Assistência Social com direito a voz e 200 observadores também somente com direito a voz. Dos 1.422 delegados, 36 eram conselheiros nacionais, 1.296 eram representantes eleitos nas conferências municipais e estaduais e 88 eram representantes do governo federal. Estes foram escolhidos durante as conferências estaduais e do Distrito Federal, observando a paridade de representação entre governo e sociedade civil. Para determinar a quantidade de delegados estaduais e seus respectivos suplentes por estado, foram considerados os seguintes parâmetros: (a) 4 delegados para cada estado com menos de 2% do total da população brasileira, (b) 6 delegados para os estados com 2% a 5% do total da população brasileira; e (c) 8 delegados para cada estado com mais de 5% do total da população brasileira. Como nas conferências estaduais, a escolha dos delegados e de seus suplentes que representarão os municípios no encontro nacional segue critérios de proporcionalidade em relação ao porte do município e às categorias de representação dos delegados. São eles: a quantidade de municípios existentes no estado; a quantidade de municípios em Gestão Básica ou Plena existentes no estado; e a população residente no estado (Quadro 8).

Quadro 8: Atores e forma de seleção da 8ª Conferência de Assistência Social

Variável	Municipal	Estadual	Nacional
Total de participantes	2.000 ¹⁶	1.000	1.902
Total de delegados	418	896	1.422
Composição da participação dos delegados	50% Representantes de órgãos governamentais e 50% de representantes da sociedade civil, envolvendo entidades de classe, conselhos, associações, sindicatos de profissionais da área, usuários e interessados no tema.	805 delegados eleitos nas conferências municipais 91 delegados natos, sendo 40 conselheiros do CEAS, 2 representantes da Secretaria Executiva deste Conselho, 10 da SEDESE, 5 do Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social e 34 representantes das Uniões de Conselhos Municipais de Assistência Social.	36 conselheiros nacionais. 1.296 representantes eleitos nas conferências municipais e estaduais 88 representantes do governo federal.
Forma de seleção dos delegados para etapa seguinte	Delegados da sociedade civil: varia de acordo com a quantidade de participantes das pré-conferências (1 delegado eleito para cada 4 participantes) Delegados do governo: varia de acordo com o número de representantes eleitos de cada instituição pública (entre 2 e 4 por órgão)	Paritária, sendo 50% de delegados da sociedade civil e 50% do governo, obedecida a proporção em relação ao porte do município e à categoria de referência do delegado.	NA

Fonte: Regimento Interno das Conferências de Assistência Social, CEAS e SEDESE (2011).

A 2ª Conferência Municipal de Políticas para Mulheres em Belo Horizonte, em 2007, contou com a participação de representantes de entidades públicas, tais como a Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher, do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Belo Horizonte, de outros órgãos governamentais e do Legislativo, e representantes de movimentos sociais de mulheres negras, lésbicas, profissionais do sexo, mulheres com deficiência e jovens, de sindicatos, associações e outras entidades da área. As delegadas desta Conferência foram escolhidas nas pré-conferências que ocorrem no âmbito das 9 secretarias municipais de gestão regional.

As pré-conferências são abertas a participação de todas as mulheres da comunidade e de movimentos onde as mulheres participam. Podem também ser realizadas por segmento da sociedade civil, desde que eles solicitem a realização dentro do prazo previsto pela Comissão Organizadora e que não tenham base nas 9 regionais administrativas.

¹⁶ Dado informado verbalmente por uma representante do Conselho Municipal da Assistência Social de BH.

As participantes das Pré-conferências são indicadas como delegadas para a Conferência Municipal e devem, para tal, se inscrever ou anunciar publicamente sua candidatura. Para cada 08 participantes nas Pré-Conferências é eleita 1 delegada. Total de delegadas para a II Conferência Municipal: 40 delegadas.

A 2ª Conferência Estadual, em Minas Gerais, reuniu 632 participantes, dentre eles, 532 delegados natos (titulares e suplentes do Conselho Estadual da Mulher – CEM – parlamentares mulheres da ALMG) e eleitos nos encontros municipais. Os representantes governamentais foram indicados pelo Executivo Municipal, dentre aqueles que participaram da etapa municipal. Os delegados da sociedade civil, por sua vez, foram eleitos por maioria simples na Plenária final da conferência municipal, obedecendo os critérios de proporcionalidade territorial, estabelecidos no regimento interno da conferência estadual, de modo que: (a) municípios com até 50.000 teriam direito a 1 delegada da sociedade civil e 1 do Poder Público Municipal, (b) municípios com 50.001 a 100.000 seriam respectivamente, 2 e 1, (c) de 100.001 a 150.000 seriam 3 delegadas da sociedade civil para 1 do poder público, (d) de 150.001 a 200.000, 4 para 1, (e) de 200.001 a 300.000 habitantes, 6 representantes da sociedade civil para 2 governamentais, (f) de 300.001 a 500.000, 10 delegadas da sociedade civil e 3 do poder público, e (g) de 500.001 a 1.000.000 habitantes seriam 20 para 6. Para os municípios com mais de 100.000 habitantes, como Belo Horizonte, são eleitas 50 delegadas que representam a sociedade civil e 15 representantes do Poder Público Municipal, respeitando a proporção de 60% e 40%, respectivamente.

Por fim, a 2ª Conferência Nacional contou com a participação de 3.000 pessoas, sendo 2.800 delegados, com direito de voz e voto, e 200 convidados, autoridades e representantes de entidades nacionais e internacionais, com direito a voz. Dos 2.800 delegados, 2.306 foram eleitos nas conferências estaduais, 69 delegados natos, integrantes, titulares e suplentes, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e 425 delegadas/os dos diferentes órgãos do Governo Federal indicadas/os para este fim. Do total de delegados eleitos na etapa estadual, 1.383 (60% do total de delegados eleitos) eram representantes da sociedade civil, 690 (30%) dos governos municipais e 233 (10%) representavam os governos estaduais. Estes foram escolhidos nas conferências estaduais, por maioria simples de votos na Plenária final, obedecendo à seguinte proporção: 60% de representantes da sociedade civil, 30% de representantes dos municípios e 10% de delegados dos estados. O estado de Minas Gerais contou com a participação de 183 delegados, sendo 110 (60%) de representantes da sociedade civil, 55 (30%) de representantes do poder público municipal e 18 (10%) de representantes do poder público estadual.

Quadro 9: Atores e forma de seleção da 2ª Conferência de Políticas para Mulheres

Variável	Municipal	Estadual	Nacional
Total de participantes	s/dado	632	3.000
Total de delegados	360	532	2.800
Composição da participação dos delegados	40% representantes governamentais e 60% representantes de movimentos sociais, de sindicatos, associações e outras entidades da área.	213 representantes governamentais (30% municipal e 10% estadual) 319 representantes da sociedade civil (60%)	2.306 oriundos das conferências estaduais, sendo: 1.383 (60%) da sociedade civil, 690 (30%) dos governos municipais e 233 (10%) dos governos estaduais. 69 delegados natos, integrantes do CNDM 425 delegadas/os dos diferentes órgãos do Governo Federal.
Forma de seleção dos delegados para etapa seguinte	60% de representantes da sociedade civil e 40% de delegados dos governos municipais, obedecendo critérios de proporcionalidade territorial.	60% de representantes da sociedade civil e 40% de delegados do governo (10% dos governos estaduais e 30% dos municipais), obedecendo critérios de proporcionalidade territorial.	NA

Fonte: Regimento Interno das Conferências de Políticas para Mulheres, CMPM, CEM e ALMG (2011).

Como mencionado anteriormente, os participantes das conferências de Assistência Social e de Políticas para Mulheres, nos três níveis da Federação, discutem e deliberam as propostas de políticas públicas em grupos temáticos. No caso da Assistência Social, estas estão organizadas em um Caderno de Resoluções, formulado pela Comissão Organizadora do encontro, a partir de contribuições dos órgãos coordenadores das conferências. Nos GTs, as propostas contidas nesse caderno são debatidas, com a mediação de um coordenador, um relator e um cronometrista. Os relatores de grupos são responsáveis pela consolidação das propostas na Comissão de Relatoria, cujo resultado é encaminhado para a Plenária Final, na forma de relatório único, para ser submetido à aprovação. No caso da Política para Mulheres, debate-se e discute-se recomendações para aprimorar o Plano Nacional de Política Para Mulheres.

A Plenária Final tem caráter deliberativo e é composta pelos participantes credenciados com competência para discutir, aprovar ou rejeitar, em parte ou totalmente, as conclusões e propostas consolidadas nos grupos de trabalho, assim como aprovar ou rejeitar as moções. As propostas e moções aprovadas, por maioria simples dos delegados presentes, compõem o Relatório Final da conferência, nos três níveis da federação.

No caso das conferências de Assistência Social, o Relatório Final das Conferências Municipais, contendo as deliberações aprovadas na plenária final destes encontros, é

encaminhado ao CEAS, para que as propostas aprovadas em cada encontro municipal sejam sistematizadas em um único documento para apreciação na Conferência Estadual.

Nesta, os participantes analisam o caderno de resoluções sistematizado com as contribuições das conferências municipais e regionais. Na plenária final da 8ª Conferência, foram debatidas e aprovadas até 3 deliberações por cada um dos 8 subtemas discutidos no encontro. Como decorrência, o relatório final de cada estado continha, no máximo, 24 deliberações. Estes documentos foram enviados para o Conselho Nacional de Assistência Social, ao qual compete a sistematização das propostas para apreciação na Conferência Nacional. Nele, as propostas que compõem o Caderno de Resoluções Nacional são selecionadas obedecendo-se aos seguintes critérios: (1) seu conteúdo deve comparecer em mais de 2 (dois) Estados da federação; (2) as demandas e expressões devem ser regionais, isto é, devem ser também apontadas por outros Estados da respectiva região; e (3) os conteúdos devem apresentar os princípios, diretrizes e objetivos da política de assistência social.

O caderno de resoluções final foi discutido nos 24 GTs do encontro e suas propostas podiam ser aprovadas integralmente ou com alteração ou ser rejeitadas ou apresentada 1 nova proposta por eixo. Para compor o documento final que é apreciado na Plenária, as propostas devem ser aprovadas por 50% mais um dos delegados presentes em cada GT no momento da votação e ainda serem aprovadas por, no mínimo, 20% dos GTs (no caso da 8ª Conferência de Assistência Social, por 5 Grupos de Trabalho).

O documento consolidado pela Comissão de Relatoria é discutido na plenária final, cuja dinâmica compreende: (1) a leitura das propostas oriundas das Conferências dos Estados e do Distrito Federal, (2) a leitura do Relatório consolidado das propostas dos grupos de trabalho; (3) a apresentação dos destaques solicitados; e (4) a apresentação de uma defesa a favor e uma contrária, quando for o caso. As propostas de destaque são encaminhadas à mesa Diretora, por escrito ou através do microfone, sendo permitidas uma defesa e uma réplica, respeitando o limite de tempo de 3 minutos. Esclarecidas, as propostas são submetidas à votação pela Plenária, sendo aprovada aquela que obtiver a maioria simples dos votos por contraste, recorrendo-se à contagem em caso de dúvida. As propostas que não forem destacadas são consideradas como aprovadas por unanimidade da Plenária. Encerrada a fase de apreciação e aprovação das propostas, o coordenador da mesa colocará as moções em votação pela Plenária. Cada moção deverá ser aprovada pela maioria simples dos grupos de trabalho. As deliberações aprovadas na plenária final são publicadas no Diário Oficial da União pelo CNAS, no prazo de 90 dias, a contar do seu encerramento e disponibilizadas na página eletrônica deste órgão.

No caso das Conferências de Políticas para Mulheres, embora as etapas da dinâmica decisória sejam semelhantes, as regras são ligeiramente distintas. Nas conferências municipais, os

GTs são compostos por uma coordenação e por relatores que são escolhidas pelo próprio grupo. Estes relatores integram, ao final do processo de discussão e de deliberação das propostas nos GTs, a equipe de redação do documento síntese que será debatido na Plenária Final. Para aparecer neste documento, a proposta deverá ter aprovação de, no mínimo, 20% das participantes de cada GT.

Todas as propostas aprovadas são consolidadas em um documento único para apreciação da Plenária final. Nela, cada proposta é votada e deve ser aprovada por maioria simples dos delegados presentes. O Relatório Final de cada conferência municipal deve ser elaborado a partir do roteiro previamente definido pela Comissão Organizadora Estadual e Comissão de Relatoria e deve ser encaminhado, em versão resumida de no máximo 3 laudas, para Comissão Organizadora da II Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres.

A Conferência Estadual segue a mesma dinâmica da Conferência Municipal. Nos GTs, tem-se uma breve exposição, pelo Coordenador do Grupo, do documento consolidado pela Comissão de Relatoria, a partir das propostas apresentadas nos Relatórios Finais das Conferências Municipais ou Regionais; escolhe-se a relatora do grupo de trabalho; debate-se os temas com a mediação da coordenadora. Quando for o caso, apresentam-se por escrito novas propostas que poderão ser defendidas oralmente e, por fim, votam-se as propostas discutidas no grupo que são aprovadas por maioria simples dos votos e compõem o Relatório Final.

Na plenária final, as propostas aprovadas pelos grupos de trabalho são discutidas e aprovadas por: 15 integrantes da Comissão Organizadora da II Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres; 20 conselheiras titulares do Conselho Estadual da Mulher; delegadas da sociedade civil eleitas nas etapas municipal ou regional, delegadas indicadas pelo poder público municipal; delegadas indicadas pelo Executivo Estadual, observado o limite de 10% do total da delegação; parlamentares da ALMG; convidadas indicadas por entidades da sociedade civil e por órgãos públicos inscritas previamente a critério da Comissão Organizadora Estadual. As propostas aprovadas são reunidas em um único documento, com no máximo 10 laudas, e encaminhado para a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Serão aceitas propostas novas e moções, desde que subscritas por, no mínimo, 30% das(os) delegadas(os) presentes e apresentadas até o início do processo de votação. Iniciado o regime de votação, não será permitida proposição de questões de ordem. Serão votadas, preliminarmente, todas as propostas dos grupos na plenária e, posteriormente, as moções.

Semelhantemente, na conferência nacional, o documento final, consolidado a partir das contribuições dos encontros precedentes, é discutido em GTs, nos quais as propostas devem ser aprovadas por 20% dos participantes do grupo para que seja encaminhada para a Comissão de Relatoria. Esta comissão reúne todas as propostas aprovadas nos GTs em um documento único,

que será discutido na plenária final. Nesta, as propostas e as moções são apresentadas e deliberadas por maioria simples dos delegados presentes. As propostas que obtiverem aprovação em 70% do total dos grupos de trabalho serão consideradas aprovadas pela Conferência, mediante referendo do plenário. As recomendações aprovadas em 1 ou mais grupos serão deliberadas em plenário, desde que não contrariem as recomendações já aprovadas por referendo, por meio do seguinte encaminhamento: as recomendações apresentadas em plenário e não destacadas serão consideradas aprovadas; as recomendações destacadas terão uma intervenção a favor e uma intervenção contra, com o tempo máximo de 3 minutos cada. Caso o plenário não se sinta devidamente esclarecido, será aberta uma nova rodada de intervenções, sendo uma a favor e outra contra, por igual tempo. Após a discussão, serão submetidas à votação no plenário e aprovadas por maioria simples dos votos das/os delegadas/os presentes.

As moções serão apresentadas exclusivamente por delegadas/os, devendo ser de âmbito ou repercussão nacional e devem ser encaminhadas, por escrito, à Secretaria da II CNPM, cada moção deverá ser assinada por, no mínimo, 10% do total de delegadas/os. A Comissão Temática e de Relatoria organizará as moções recebidas, classificando-as e agrupando-as por tema. As moções são apreciadas após a votação das recomendações vindas dos grupos. As moções são lidas pela coordenação da mesa e as que não tiverem destaques do plenário serão votadas em bloco. As demais serão submetidas à discussão em plenário e votadas, sendo aprovadas por maioria simples. Em caso de divergência, haverá uma intervenção a favor e uma contra, com o tempo máximo de 3 minutos cada. Caso o plenário não se sinta devidamente esclarecido, será aberta uma nova rodada de intervenções, uma a favor e outra contra, por igual tempo.

O Relatório Final, que contém propostas e moções aprovadas, é elaborado pela Comissão Temática e de Relatoria, coordenada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, em até 45 dias após o término da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Ele deve ser referendado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), antes de sua divulgação, sendo, posteriormente, encaminhado às delegações estaduais e municipais.

No que diz respeito às resoluções, na Conferência Municipal de Assistência Social em BH foram aprovadas 23 deliberações referentes aos 4 eixos propostos. Na etapa estadual, as deliberações tiveram como referência a síntese dos relatórios das conferências municipais e, como decorrência, diversas propostas aprovadas na etapa municipal estavam presentes entre as deliberações aprovadas na etapa estadual. Nesta etapa, foram aprovadas e encaminhadas para o CNAS 24 deliberações. Na etapa nacional, após a discussão e deliberação de 383 propostas, foram aprovadas 57, sendo 15 delas relativas ao primeiro eixo temático, 10 ao segundo eixo, 10 ao terceiro eixo, 11 ao quarto eixo e 11 relativas aos princípios, diretrizes e objetivos da política de assistência social (Quadro 10). Destas, algumas delas foram estabelecidas nas etapas estadual

e municipal das Conferências como, por exemplo, (1) a demanda por promoção de capacitação permanente, com o co-financiamento nas três esferas de governo para gestores, entidades de assistência social, trabalhadores da área, conselheiros e usuários, respeitando as diferenças regionais; (2) metas prevendo uma participação mais efetiva da sociedade civil, publicização das informações e ações da política de assistência social para o público alvo, ampliação dos recursos financeiros e orçamentários da política de assistência, (3) a ampliação dos CRAS para melhorar o atendimento aos usuários e fortalecer as relações institucionais entre gestores, usuários e trabalhadores. Todas estas propostas estavam de acordo com os objetivos geral e específicos da 8ª. Conferência de Assistência Social. (Quadro 10).

Quadro 10: Processo decisório e resoluções das Conferências de Assistência Social

Variável	Municipal	Estadual	Nacional
Processo decisório	A aprovação do Relatório Final contendo a síntese dos trabalhos realizados pelos Grupos de Trabalho mediante o voto da maioria simples dos delegados.	A aprovação do Relatório Final contendo a síntese dos trabalhos realizados pelos Grupos de Trabalho mediante o voto da maioria simples dos delegados.	Na Plenária Final teremos: I. leitura das propostas oriundas das Conferências dos Estados e do Distrito Federal, II. leitura do Relatório consolidado das propostas dos grupos de trabalho; III. apresentação dos destaques solicitados; IV. apresentação de uma defesa a favor e uma contrária, quando for o caso; V. esclarecidas as propostas, essas serão submetidas à votação pela Plenária Final; VI. aprovação das propostas por serão aprovadas as propostas que obtiverem a maioria simples dos votos de os(as) Delegados(as) Presentes.
Resoluções	Aprovadas 23 deliberações distribuídas em 4 eixos temáticos.	Aprovadas 3 deliberações por sub-tema, num total de 24 deliberações.	Aprovadas 57 deliberações, sendo 15 relativas ao primeiro eixo temático, 10 do segundo eixo, 10 do terceiro eixo, e 11 do quarto eixo e 11 deliberações relativas aos Princípios, diretrizes e objetivos da política de assistência social.

Fonte: Relatório final das Conferências de Assistência Social.

No que diz respeito às resoluções da II Conferência Municipal de Belo Horizonte, foram aprovadas cerca de 210 deliberações. Os grupos apresentaram sugestões a partir de cinco eixos temáticos: (1) Autonomia e igualdade no mundo do trabalho, (2) Educação inclusiva e não sexista, (3) Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos, (4) Enfrentamento da violência contra as mulheres e (5) Mulher e poder: participação social na política.

Na II Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres foram analisadas, pelos grupos de trabalhos, 315 propostas presentes no documento consolidado contendo as propostas recebidas das conferências municipais e/ou regionais. Dessas, 49 foram votadas como prioritárias, para serem encaminhadas à Conferência Nacional. As demais foram enviadas aos governos estadual e federal como contribuições do Estado. Os grupos apresentaram sugestões a partir dos cinco eixos temáticos já mencionados.

Na etapa Nacional, foram incorporadas as resoluções e propostas das Conferências Estaduais no texto-síntese que norteou os debates da II Conferência Nacional de Política para as Mulheres. Na Plenária Final dessa etapa, foram aprovadas prioridades nos cinco eixos do Plano Nacional de Política para Mulheres e a criação de mais seis novos eixos, além de avaliação e identificação de avanços e obstáculos à sua implementação. Os novos eixos implementados ao PNPM foram: (1) participação política das mulheres e igualdade em todos os espaços de poder; (2) desenvolvimento sustentável; (3) direito das mulheres a terra e moradia; (4) cultura, comunicação e mídia não discriminatória; (5) enfrentamento de todas as formas de discriminação, entre elas o racismo, o sexismo e a lesbofobia; (6) enfrentamento das desigualdades que atingem as mulheres jovens, idosas, em suas especificidades e diversidades.

A elaboração do II PNPM envolveu diretamente cerca de 200 mil mulheres brasileiras em conferências municipais e regionais realizadas em todo país. Suas propostas refletem os resultados da II Conferência Nacional de Política para as Mulheres, o Plano Plurianual 2008-2011 e a Agenda Social do governo, sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 18 órgãos da administração pública federal, em parceria com representantes governamentais estaduais e municipais vinculadas às políticas para as mulheres e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. O Plano conta com 91 metas, 56 prioridades e 394 ações distribuídas em 11 grandes áreas de atuação.

Ao analisamos as deliberações de cada um dos 5 eixos propostos na etapa nacional, encontramos propostas que também estavam presentes entre as deliberações das etapas municipal e estadual, como por exemplo (1) o apoio solicitado pelos estados e municípios para a construção de equipamentos sociais, para facilitar a inserção e permanência das mulheres no mercado de trabalho (creches, restaurantes e lavanderias públicas), (2) a promoção ou apoio à realização de cursos de capacitação técnica e gerencial para as mulheres, em parceria com outros setores do

governo, setor privado e organizações da sociedade civil, a ampliação do número de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e implantação de Núcleos Especializados nas delegacias existente, (3) a instituição de redes de atendimento às mulheres em situação de violência em todos os Estados brasileiros, englobando os seguintes serviços: Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, Polícia Militar e Unidades Móveis do Corpo de Bombeiros, Centro de Referência, Casa Abrigo, Serviços da saúde, Instituto Médico Legal, Defensoria Pública, Defensoria Pública da Mulher, a promoção de ações preventivas em relação à violência doméstica e sexual e a capacitação dos profissionais das áreas de segurança pública, saúde, educação e assistência psicossocial na temática da violência de gênero (Quadro 11).

Quadro 11: Processo decisório e resoluções da 2ª. Conferência de política para Mulheres

Variável	Municipal	Estadual	Nacional
Processo decisório	Na plenária final serão votadas as propostas dos grupos de trabalho cuja aprovação depende da maioria simples dos votos.	Na plenária final serão votadas as propostas aprovadas pelos grupos de trabalhos. A aprovação de propostas será obtida pela maioria simples dos votos.	A Plenária Final deverá debater e votar as recomendações oriundas dos grupos de trabalho e as moções apresentadas. A redação do Relatório Final, a cargo da Comissão Temática e de Relatoria, coordenada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, será elaborada em até 45 dias após o término da II Conferência Nacional. O Relatório Final será referendado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM).e posteriormente enviado para as delegações estadual e municipal
Resoluções	Na II Conferência Municipal foram analisadas as propostas aprovadas nas 9 Pré conferencias regionais. Dessas propostas analisadas, cerca de 210 deliberações foram aprovadas.	Na II Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres foram analisadas, pelos grupos de trabalhos, 315 propostas oriundas das conferências municipais ou regionais. Dessas, 49 foram votadas como prioritárias, para serem encaminhadas à conferência nacional. Os grupos debateram e apresentaram sugestões com base em cinco eixos temáticos.	Foram incorporadas as resoluções e propostas das Conferências Estaduais no texto-síntese que norteou os debates da II CNPM. Na Plenária Final dessa etapa foram aprovadas prioridades nos cinco eixos do Plano e a criação de mais seis novos eixos, além de avaliação e identificação de avanços e obstáculos à sua implementação.

Fonte: Relatório final das conferências de Políticas para Mulheres

O quadro 12 abaixo sintetiza comparativamente para as Conferências Nacionais as principais variáveis analisadas neste artigo.

Quadro 12: Conferências Nacionais

Variável	Assistência Social	Políticas para Mulheres
Ano	2009	2007
Total de participantes	2052	2 800
Objetivos	Avaliar, propor e deliberar diretrizes SUAS	Avaliar, deliberar e propor alterações PNPM
Etapas	Conferências Municipais, Regionais, Estaduais e Distrital	Conferências Municipais, Regionais, Estaduais e Distrital
Dinâmica interna	Plenárias e 24 GTs com no máximo 83 participantes por grupo.	Plenária e 20 GTs com até 150 participantes por grupo
Seleção de delegados	Ocorre na etapa estadual, sendo eleitos 50% representantes governamentais, desses 70% do órgão gestor e 30% outros, e 50% sociedade civil sendo 40% usuários, 30% prestador e 30% e 30% trabalhador.	Ocorre na etapa estadual, sendo dos delegados eleitos 60% da sociedade civil, 30% dos governos municipais e 10% do estadual
Composição de delegados por segmento	36 delegados natos e conselheiros nacionais; 1296 representantes municipal, estaduais, distrital 88 governo federal. 50% representantes da sociedade civil – 710 delegados 50% representantes do governo - 710	60% representantes da sociedade civil- 1383 delegadas 30% representantes dos governos municipais – 690 delegadas 10% representantes dos governos estaduais - 233
Processo decisório	Plenária final com a aprovação por maioria simples dos votos dos delegados credenciados	Plenária final com a aprovação por maioria simples dos votos dos delegados credenciados. As recomendações que obtiverem aprovação em 70% do total dos grupos de trabalho serão consideradas aprovadas pela Conferência, mediante referendo do plenário.
Resoluções	57 deliberações e 32 moções	O II PNPM com 91 metas, 56 prioridades e 394 ações, além de 33 moções e 28 recomendações.

Fonte: RI das Conferências Nacionais de Assistência Social e de Políticas para Mulheres e Boletim Informativo da 2ª. CNPM

Notas Conclusivas:

Este artigo avaliou comparativamente as Conferências de Assistência Social e de Políticas para Mulheres, buscando aferir *se e como* estes espaços formam um *sistema integrado de participação e deliberação* entre os diferentes níveis da federação.

Com o intuito de precisar os elementos deste sistema, analisamos na primeira seção deste artigo como a teoria democrática deliberativa vem lidando com esta idéia. Mostramos que este novo “*turn*” no interior desta abordagem (Faria, 2010) tem como preocupação central localizar a deliberação no interior de um processo decisório mais amplo, buscando compatibilizar aquilo que

Hendrix (2006) denominou, por exemplo, de espaços “macro e micro”, cujos atores e tipos de ação são diferentes.

A análise da literatura sobre políticas públicas (seção 2) visou mostrar igualmente como parte da literatura deste campo tem se preocupado com o papel da participação e da deliberação nos determinantes do processo decisório, particularmente na elaboração e mudança da agenda governamental. Neste caso, uma possibilidade de coordenar atores diferentes atuando em espaços também diferentes é oferecida pela idéia de *comunidades de políticas* ou de *coalizões de defesa (advocacy coalitions)* que permitem a construção de uma identidade comum em torno de idéias, discursos e interesses sobre uma determinada política pública. Tais comunidades ou coalizões, uma vez formadas, podem influenciar a agenda decisória do governo.

Em que pese às diferenças nas abordagens analisadas, é possível perceber que todas elas atribuem à participação e à deliberação um papel singular nas discussões acerca dos determinantes das políticas públicas em suas diferentes etapas - elaboração, implementação, gestão e controle.

Ironicamente, parece ter sido esta mesma percepção que balizou o governo Vargas ao propor a primeira Conferência de Saúde em 1937, cujo objetivo era “facilitar o conhecimento do Governo Federal acerca das atividades relativas à saúde e de orientá-lo na execução dos serviços locais de saúde”. A disseminação de idéias, opiniões e experiências da comunidade de atores vinculados à área de saúde nestes espaços racionalizaria, acreditava-se, as ações governamentais nesta área e, deste modo, geraria decisões mais eficazes. Em um contexto político radicalmente diferente, esta mesma percepção, com certeza, serviu de inspiração para o governo Lula realizar e expandir as Conferências para quase todas as áreas de políticas públicas.

Não obstante, em que pese a importância da inspiração que balizou tais realizações, a legitimidade destas ações não reside em si mesmo e, por isto, aferir em que medida tais Conferências são inclusivas, produzem deliberações autênticas e resultados vinculantes, conformando, assim, sistemas integrados de participação e deliberação, justificam o esforço aqui empreendido. Para tal, analisamos comparativamente objetivos, estrutura, atores, e resultados das 7ª e 8ª Conferências de Assistência Social e a 2ª Conferência de Políticas para Mulheres nos diferentes níveis da federação.

Em relação aos objetivos das Conferências, constatamos que o temário de discussão das CAS e CPM em todas as etapas – das pré-conferências à Conferência Nacional - é o mesmo, mudando apenas aquilo que é atribuição específica de cada nível da federação. Por isto, como mostramos nos quadros 4 e 5, os objetivos específicos se repetem com vistas a precisar o plano de ação para as políticas em questão. No caso da CAS este plano se consubstancia no *Caderno de Deliberações*, no caso da CPM no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

É certo que tais objetivos são pré-determinados quando as Conferências são convocadas. Esta pré-determinação assume a forma de um roteiro de discussão, relativamente fechado, que baliza as discussões em torno das ações (AS) e/ou orientações (Mulheres) de políticas em cada área. Uma vez que tais roteiros são elaborados pela comunidade de atores que fazem parte da política, principalmente, mas não só, os Conselhos de Políticas Públicas que abrigam representantes governamentais e da sociedade civil, podemos afirmar que eles são coletivamente construídos. Em pesquisa realizada no estado de Minas Gerais com três Conselhos Estaduais - Saúde, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente - 88% dos conselheiros entrevistados afirmaram que as deliberações das Conferências viram pauta de discussão das reuniões dos Conselhos e 73% deles afirmaram que elas viram resoluções votadas nos mesmos. Tais dados reforçam, portanto, a vinculação existente entre estas “instituições” e seus atores na construção de uma pauta conjunta de discussão e decisão destas políticas.

A engenharia institucional destas Conferências prevê que as discussões em torno destes roteiros temáticos devam ocorrer em múltiplos espaços encadeados que se diferenciam em termos de escala e em termos de morfologia.

Em termos de escala, todas as Conferências, em todos os níveis - municipal para estadual e para nacional - apresentam Plenárias e Grupos de Trabalho que mudam em número e em quantidade de pessoas que deles participam (quadros 6 e 7).

Em termos morfológicos, Plenárias e Grupos de Trabalho diferenciam entre si. As plenárias apresentam espaços propícios a um tipo de ação mais direta, mais informal e, por vezes, mais conflitiva. Sua forma de decisão é sempre agregativa em função do próprio número de atores envolvidos. Os Grupos de Trabalho operam como grupos de discussões face-a face através dos quais os atores têm a chance de refletir sobre suas opiniões e preferências e chegar às decisões por meio da troca de razões. A forma agregativa de soluções dos problemas também ocorre nos GT's, mas ela, em tese, deve ser precedida de discussões entre os atores em cena. Por abrigarem um número menor de pessoas, tais espaços possibilitam a deliberação de todos sobre os temas em debate e, assim, conferem legitimidade as decisões tomadas.

Neste sentido, tomando como base a imagem sugerida por Goodin (2005), *um sistema sequenciado de momentos deliberativos*, as Conferências - por apresentarem espaços com regras diferentes que permitem tanto a ação direta, como a ação deliberativa, dependendo do tamanho e da função que desempenham - combinam espaços mais amplos de apresentação e contestação de perspectivas, opiniões e interesses com espaços menores, propícios à discussão e à reflexão das mesmas.

È verdade que grupos de trabalho compostos por 85 e 115 pessoas, como nos casos das CNAS e CNPM, respectivamente, podem ter suas capacidades deliberativas comprometidas,

precisando ser não só subdivididos, como cuidadosamente mediados para que se obtenha uma deliberação *autêntica*.

Uma vez que a dinâmica representativa assume lugar de destaque na operacionalização das Conferências, sejam elas municipais, estaduais ou nacionais, as regras de seleção dos delegados são fundamentais enquanto medida de integração destes espaços e de inclusão dos atores e segmentos envolvidos.

Como mostram os dados do Quadro 8 e 9, as CAS e CPM operam com representantes de segmentos da sociedade civil e do governo cuja proporcionalidade variam, bem como variam a forma de seleção dos mesmos. No caso da CAS, a composição dos delegados obedece a regra da paridade, ou seja, 50% de representantes do segmento governamental e 50% do segmento sociedade civil. Dos 50% da sociedade civil, a regra discrimina positivamente os usuários, destinando a eles 40% do total de vagas. No caso da CPM, a regra discrimina positivamente o segmento sociedade civil que possui 60% dos delegados, enquanto o segmento governamental possui os outros 40%. Esta regra é válida para todo o território nacional.

Por fim, no que se refere aos resultados das conferências, isto é, as propostas debatidas e decididas nestes espaços, constatamos que em todas as Conferências os temas, objetivos e metas perpassam todas as etapas territoriais. Algumas destas propostas seguem para o nível nacional e podem virar decisões. No caso das CAS, quando suas propostas assumem a forma de resoluções, depois de passar pelo CNAS, elas são publicadas no Diário oficial da União tornando-se, portanto, decisão de governo. Já as propostas da CPM, embora sejam igualmente discutidas em todas as etapas territoriais desta Conferência, elas não possuem caráter de resoluções, mas de recomendação para os governos, podendo, portanto, serem acatadas ou não.

Como vimos, as Conferências analisadas, com base em suas regras, possuem todos os requisitos institucionais para conformarem um sistema *integrado* de participação e deliberação nos moldes aqui propostos. Seus diferentes espaços internos são capazes de acomodar tipos diferentes de ação, como participação e deliberação, assim como suas conexões externas são capazes de vincular uma etapa com a outra mediante uma metodologia que envolve roteiros temáticos coletivamente elaborados e um processo representativo cuidadosamente construído. Do ponto de vista da engenharia institucional, isto não é pouco. Não obstante, embora acreditando que as regras importam na operacionalização de inovações como estas analisadas, sabe-se que elas não são suficientes para aferirmos a qualidade da dinâmica participativa e deliberativa destes sistemas que, como já ressaltado, devem envolver inclusão de todos, deliberação autêntica e produção de resultados vinculantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baiocchi, Gianpaolo. (2001), “Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory”. *Politics and Society*, 29, 43.
- Campbell, John L. 2002. “Ideas, Politics and Public Policy”. *Annual Review of Sociology*.
- Cohen, Joshua e Fung, Archon. (2004) “Radical Democracy”. *Swiss Journal of Political Science*.
- Cohen, Joshua e Rogers, Joel. (1995), “Associations and Democracy”. In: Wright, Erik. O. (ed.) *The Real Utopias Project*. V. 1. London, New York: Verso.
- Dryzek, Jonh. (2010), *Foundations and Frontiers of Deliberative Governace* Oxford University Press.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. (2003). “Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. *RBCS*, v.18, no51.
- Faria, Cláudia F. (2010), “Do ideal ao real: as conseqüências das mudanças conceituais na teoria deliberativa”. Texto apresentado no 7º. Encontro da ABCP. (*mimeo*).
- Faria, Cláudia F. et. al. (2010). “A estadualização dos formatos participativos no Brasil contemporâneo: a dinâmica participativa e a efetividade da inclusão política”. Fapemig: Relatório de Pesquisa. (*mimeo*)
- Fung, Archon. (2003), “Associations and democracy: between Theories, Hopes and Realities”. *Annual Review of Sociology*. Vol. 29.
- Goodin, Robert. (2008), “Sequencing Deliberative Moments”. In: Goodin, R. E. *Innovating Democracy*. Cambridge University Press.
- Gutmann, Amy and Thompson, Dennis. (2004), *Why deliberative democracy?* Princeton University Press.
- Haas, Peter M. (1992). “Banning Chlorofluorocarbons: epistemic community effort to protect stratospheric ozone”. *International Organization*, Vol.46, No.1, Knowledge, Power and International Policy Coordination, pg. 187-224.
- Haas, Peter M. (1992) “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”. *International Organization*, Vol.46, No.1, Knowledge, Power and International Policy Coordination, pg. 1-32.
- Habermas, Jurgen. (1996), *Between Facts and Norms*. London: Polity Press.
- Habermas, Jurgen. (2005), “Concluding Comments on empirical approaches to deliberative politics”. *Acta Politica*, n. 40.
- Habermas, Jurgen. (2009), *Europe. The Faltering Project*. Polity Press.
- Hendriks, Carolyne. (2006), “Integrated Deliberation: civil society’s dual role in deliberative democracy”. *Political Studies*, Vol. 54.
- Holzinger, Katharina. (2005), “Context or Conflict Types: which determines the selection of communication mode”. *Acta Politica*, n. 40.
- John, Peter (1998). *Analysing Public Policy*. Critical Political Studies. LONDON: Continuum, 1999.
- Mansbridge, James. (1995), “A deliberative perspective on neocorporatism”. In: Cohen, J. and Rogers, J. 1995. *Associations and Democracy*. London: Verso.

- Mansbridge, James. (1999), "Everyday talk in the deliberative system". In: MACEDO, S. (ed.) *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*. New York: Oxford University Press.
- Mansbridge, James. (2007), "Deliberative Democracy or Democratic Deliberation?" In: Rosenberg, S. (ed.) *Deliberation, Participation and Democracy: Can the people govern?* Palgrave Macmillan.
- McFarland, Adam. S. (2007), "Neopluralism". *Annual Review of Political Science*. Vol. 10.
- Parkinson, John. (2003). "Legitimacy problems in deliberative democracy". *Political Studies*, v. 51, n.1.
- Rhodes, R. A. W. (2006) "Policy network analysis". In: GOODIN, Robert E.; REIN, Martin; MORAN, Michael. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.
- Sabatier, Paul. (1991) "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-orientated learning therein". *Policy Sciences*.
- Sayd, Jane Dutra; Vieira Junior, Luiz; Velandia, Israel Cruz. (1998). Recursos Humanos nas Conferências Nacionais de Saúde (1941 a 1992). Rio de Janeiro: *Revista Saúde Coletiva*, 14.
- Young, Iris. M. (2001), "Activists challenge deliberative democracy". *Political Theory*, Vol. 29, N. 2.