UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Curso de Graduação em Gestão Pública

Conferências de Direitos Humanos

Deliberações e Atores

Larissa Moreira Seixas Bicalho

Belo Horizonte – 2018

Larissa Moreira Seixas Bicalho

Conferências de Direitos Humanos

Deliberações e Atores

Monografia apresentada ao curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) como pré-requisito para a obtenção do Título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Eduardo Moreira da Silva

Coorientadora: Priscila Zanandrez Martins

Belo Horizonte – 2018

Nem tudo o que é ouro fulgura,
Nem todo o vagante é vadio;
O velho que é forte perdura,
Raiz funda não sofre o frio.
Das cinzas um fogo há de vir.
Das sombras a luz vai jorrar;
A espada há de, nova, luzir,
O sem-coroa há de reinar
(Bilbo Baggins, para Aragorn no Conselho de Elrond).

O que diz sua consciência?
– "Torne-se aquilo que você é."
(Nietzsche, Gaia Ciência, 2000, §270).

AGRADECIMENTOS

Crescer e florescer dentro da Gestão Pública foi encantador, mas também desafiador. Lidar fora da sala de aula com o que se aprende dentro dela se torna uma luta diária, mas que permitiu a mim o reconhecimento das correntes que me aprisionavam. Eu não poderia ser mais feliz se não buscando ser alguém que deseja tornar o mundo das pessoas melhor; e agora através da Gestão Pública. A essa inspiração eu agradeço a Deus. A certeza de estar amparada pelo colo da minha mãe do céu, Nossa Senhora, me fortaleceu e revigorou durante essa caminhada, a qual se tornou um dos caminhos mais felizes em que escolhi caminhar. Mas não estive sozinha. Meus passos e tropeços tiveram muito amparo, ao qual sou honradamente grata.

A conquista dessa graduação eu dedico especialmente aos meus tão amados pais Márcia e Nivaldo, sem vocês não existiria o que sou. Sua dedicação, amor, carinho e atenção fizeram de mim tudo que sou hoje. Ao meu irmão e razão da minha vida, Guigui, pela lição diária de simplicidade e amor, você me levantou de várias quedas. Aos meus padrinhos Titia e Pado, pelo amor, cuidados sinceros e únicos a mim remetidos. Aos admiráveis tios Nei, Ronaldo, Darci e Sérgio. Aos incríveis primos irmãos, Polly, Lelé e Jojô. Aos primos especiais Erick, Samira, Dandan, Sarah, Pedro e Fabrício. Minha família é minha luz e a ela eu sou grata por cada momento de amor e fé compartilhado.

Aos laços que a vida me presentou, agradeço a amiga irmã Isabella e também a todos os meus amados amigos, que me ajudaram a sorrir durante este percurso. Também me aquece o coração o carinho recebido diariamente dos amigos fregueses do Mercadinho Bicalho e das equipes de estágio da SEDESE, SEDPAC e UEMG. Além destes, também fui escolhida por uma paixão que sempre esteve comigo, que me motiva, me alegra, me fortalece, me coloca em meu lugar e me assiste em ser melhor. A essa paixão, ao meu amado Cruzeiro Esporte Clube, agradeço pelo ensinamento constante de esperança, luta e felicidade.

Por fim me sinto agraciada pela inspiração que me trouxeram os professores e colegas da UFMG, se fazendo fundamentais para que eu chegasse até aqui. Emano essa admiração ao meu caro professor e orientador deste trabalho, Eduardo Silva. Minha experiência na universidade se enriqueceu com o conhecimento que nós compartilhamos juntos. Com carinho também gratifico a orientação da professora Priscila Zanandrez, que me moldou até aqui com muito carinho. Ainda cito com afeição a trajetória de professores brilhantes que em muito contribuíram para meu conhecimento acadêmico.

São eles, Ana Paula Karruz, Ian Prates, Manoel Santos, Claudia Faria, Robert Bonifácio, Marcus Abílio e Bruno Reis.

Sinto-me grata pela oportunidade de apresentar-lhes este trabalho, construído com o esforço e a dedicação de todos que até aqui me acompanharam. Assim, segue minha luta diária.

RESUMO

O processo de redemocratização brasileira, após a Constituição de 1988, ampliou as bases da chamada democracia participativa. Um dos instrumentos de participação da sociedade que tem ganhado destaque são as chamadas Conferências Nacionais. Entre elas, as Conferências de Direitos Humanos têm ocupado um importante espaço nas discussões sobre a participação social no Brasil. Do local ao nacional, analisamos as Conferências de Direitos Humanos em duas dimensões, sendo elas as propostas deliberadas e os atores participantes. Nos primeiros dois capítulos foram feitas reflexões sobre a participação social no Brasil, seus desdobramentos principalmente após sua redemocratização e como a temática de Direitos Humanos tem-se apresentado dentro de instituições participativas, como conselhos e conferências. Percebemos que os conselhos e conselheiros realizam um significativo trabalho em matéria de Direitos Humanos e suas conferências. As estratégias de atuação dos conselhos dentro do Estado se resumem na luta pela democratização, claro ao identificarmos o trabalho de mobilização exercido pelos conselhos na realização das conferências. Como pudemos perceber a partir do terceiro capítulo, as Conferências de Direitos Humanos cumprem um importante papel, diverso e representativo. Constatamos também que as propostas locais têm um grande peso à medida que se sobe a escala e que alguns atores seguem padrões que indicam a representação de camadas importantes da sociedade, corriqueiramente excluídas. No entanto, ainda existem alguns obstáculos à participação e deliberação.

Palavras-chave: Conferências, Direitos Humanos, Participação Social, Conselhos, Políticas Públicas.

LISTA DE GRÁFICOS

		Página
Gráfico 01	Participação Popular no Orçamento Participativo: Porto Alegre (1989-2009)	25
Gráfico 02	Conferências Nacionais por grupos temáticos	52
Gráfico 03	Propostas aprovadas em Minas Gerais	64
Gráfico 04	Temas mais incidentes das propostas aprovadas nas Conferências Municipais de Direitos Humanos	67
Gráfico 05	Propostas mais aprovadas por subeixo na XII Conferência Nacional de Direitos Humanos	70
Gráfico 06	Municípios de atuação com maior representação	75
Gráfico 07	Divisão dos atores por sexo	76
Gráfico 08	Nível de escolaridade dos atores da conferência estadual	76
Gráfico 09	Formação com mais incidência	78
Gráfico 10	Porcentagem de conselheiros entre os atores da conferência Estadual	79
Gráfico 11	Tipo de representação dos atores da conferência estadual	80
Gráfico 12	Tipo de representação específica	80
Gráfico 13	Subsistema de Direitos Humanos	82

LISTA DE QUADROS

		Página
Quadro 01	Número de conselhos nacionais por ano de criação, tipo e órgão de vinculação	28
Quadro 02	Conferências Nacionais de Direitos Humanos 1996-2008	53
Quadro 03	Eixos temáticos, tema e objetivo geral das Conferências de Direitos Humanos.	56
Quadro 04	Conferências Municipais de Direitos Humanos – 2015	58
Quadro 05	Conferências Temáticas de Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais - 2015	59
Quadro 06	Conferências Municipais de Direitos Humanos – 2015	72
Quadro 07	Municípios de atuação dos atores da conferência estadual	74
Quadro 08	Formação dos atores da conferência estadual	77

LISTA DE TABELAS

		Página
Tabela 01	Participação nos três níveis de conferência	37
Tabela 02	Conselhos Municipais e Estaduais – 2009/2012	38
Tabela 03	Conferências Nacionais de Políticas Públicas	39
Tabela 04	Participantes (faixa etária)	44
Tabela 05	Participantes (sexo)	44
Tabela 06	Participantes (raça/cor)	45
Tabela 07	Conselhos Estaduais de Direitos Humanos no Brasil 2012	51
Tabela 08	Participantes da XII Conferência Nacional de Direitos Humanos – 2016	62
Tabela 09	Temas das Propostas das Conferências Municipais de Direitos Humanos	65
Tabela 10	Temas com maior destaque nos eixos	67
Tabela 11	Propostas da XII Conferência Nacional de Direitos Humanos	69
Tabela 12	Número de conselheiros	84

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 11

CAPÍTULO 1 – PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL 14

1.1 – Concepções de Democracia 14

1.2 – O Debate Sobre Representação 18

1.3 – Instituições Participativas 21

1.3.1 – O Orçamento Participativo 22

1.3.2 – Conselhos de Políticas Públicas 26

1.3.3 – Conferências Nacionais 31

CAPÍTULO 2 – TRAÇOS DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS 34

2.1 – Do Local ao Nacional 36

2.2 – Dinâmica da Representação 43

2.3 – Conferências e Direitos Humanos 46

CAPÍTULO 3 – DELIBERAÇÕES E ATORES DAS CONFERÊNCIAS DE DIREITOS HUMANOS 54

3.1 – Metodologia do Trabalho 55

3.1.1 – Propostas 55

3.1.2 – Atrizes e atores 56

3.2 – As Conferências de Direitos Humanos 56

3.3 – Compreendendo as Propostas 63

3.4 – Compreendendo os Atores 73

3.4.1 – Perfil dos Delegados 83

CONSIDERAÇÕES FINAIS 85

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 88

INTRODUÇÃO

A participação social no Brasil ganhou um novo impulso após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ampliando as bases da chamada democracia participativa, em que cidadãos da sociedade civil são inseridos em diferentes espaços decisórios, antes monopolizados pelo governo. Após esse período, foram expandidas as formas de diálogo entre sociedade e poder público, através de diferentes mecanismos de participação social, como: conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas, orçamento participativo, dentre outros.

Nos últimos anos, as experiências de Conferências Nacionais aumentaram significativamente, grande parte pelo interesse dos agentes estatais de incluir a participação social no debate de políticas públicas, em âmbito federal. As Conferências são compreendidas como processos participativos em que representantes do Estado e da sociedade civil debatem temas que têm incidido sobre a população. Desse modo, as conferências têm como objetivo a criação de propostas para a formulação de determinadas políticas públicas, apresentando e sugerindo reflexões em relação às pautas atuais do cenário brasileiro. Em paralelo, a temática de Direitos Humanos tem sido tratada cada vez com mais atenção e por essa razão é uma questão que tem se aproximado muito da agenda participativa.

A primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos aconteceu no ano de 1996 e depois nos anos seguintes até o ano de 2004, depois 2006, 2008 e 2016, totalizando 12 edições desde 1996 a 2016. Percebendo o histórico dos Direitos Humanos no Brasil, o debate sobre esse tema é de muita importância para o país. As Conferências de DH orientam debates, pautam políticas públicas e trazem temas que incidem na vida cotidiana do nosso país, como ocorreu na 11ª Conferência de DH, realizada no ano de 2008, na qual foi atualizado o Programa Nacional de Direitos Humanos e trouxe de maneira incisiva o Direito à Memória como um direito humano fundamental.

Em 2016, foram realizadas as Conferências Nacionais Conjuntas de Direitos Humanos que, segundo dados da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, contaram com a participação de 2 mil delegados: sendo 1,2 mil escolhidos nas etapas locais (distritais e municipais) e estaduais, outros 400 eleitos nas etapas locais e estaduais das Conferências da Criança e do Adolescente, Pessoa Idosa, Pessoa com Deficiência e LGBTQ+; além de 400 delegados membros titulares dos conselhos, comissões, comitês e fóruns oficiais das temáticas relacionadas às pautas da Secretaria

Nacional de Direitos Humanos. A diversidade de atores encontrados nessas Conferências demonstra o esforço dessas frentes de efetivar a transversalidade de temas nos espaços de participação social. Esse esforço é percebido não só na etapa nacional, mas igualmente nas etapas anteriores à nacional, que são as locais e estaduais, que aconteceram no decorrer do ano de 2015 e 2016.

Um dos frutos dessas Conferências são as propostas elaboradas pelos participantes desde as etapas locais (distritais e municipais), que chegam aos representantes políticos como sugestões para a agenda governamental. Na XII edição da Conferência Nacional de Direitos Humanos do ano de 2016, o relatório final contou com cerca de 430 propostas, contemplando questões de diferentes áreas temáticas, como saúde, segurança, educação, lazer e seguridade social de populações em situação de vulnerabilidade, como pessoas com deficiência, LGBTQ+, idosos, negros, ciganos, pessoas em situação de rua, indígenas, adolescentes e crianças.

Dessa forma, este trabalho tem por objetivo traçar qual é o perfil dos participantes das Conferências de Direitos Humanos, em seus três níveis: local, estadual e nacional, bem como verificar quais são as demandas aprovadas no nível local que, posteriormente, foram incluídas em suas pautas, no nível nacional. A pergunta norteadora deste trabalho é, portanto, quais atrizes e atores chegam ao nível federal da XII Conferência de Direitos Humanos e quais são as propostas que a XII Conferência de Direitos Humanos trouxe dos níveis subnacionais para o nível federal?

As últimas Conferências de Direitos Humanos se mostraram um espaço amplo e diverso de participação social, sendo capaz de interligar os segmentos e as políticas, resultando uma ação conjunta do público envolvido em Direitos Humanos no Brasil. O trabalho fruto dos conselhos e conferências têm tido impactos importantes na definição de políticas nacionais, como a deliberação de planos em alguns setores, revisões de normas de operação de sistemas nacionais, criação de programas e fiscalização de recursos públicos.

Nas Conferências Nacionais, principalmente nas experiências de conferências de Direitos Humanos, pode-se vivenciar o encontro entre entidades e instituições que estão em busca de representar diversos segmentos sociais. A mobilização da sociedade que é proporcionada por esses encontros pode ser considerada um dos maiores produtos dessas Conferências. De acordo com estudos de Faria, Petinelli e Lins (2012), Souza e Pires (2013), Avritzer (2013), Cunha (2013), as propostas provenientes das Conferências têm o potencial de se tornarem pauta da agenda política; assim observado, este trabalho visa

contribuir com análises sobre as demandas locais que estão sendo priorizadas pelos atores das Conferências Nacionais. Ainda, pretende-se, auxiliar futuras interpretações sobre a representação da sociedade civil nesses espaços. A partir desse trabalho será possível traçar possíveis estratégias e considerações capazes de fortalecer os espaços democráticos e participativos visando sua progressiva consolidação.

Para alcançar os objetivos do trabalho serão analisados os relatórios finais e a relação de participantes e delegados eleitos da Conferência Estadual de Direitos Humanos de Minas Gerais, das Conferências Municipais de Direitos Humanos e, por fim, da etapa nacional. Em suma, o trabalho busca: a) perceber quem são os atores (delegados e participantes) dessas Conferências, b) identificar os delegados que se movem da local à nacional; c) apontar quais são as propostas que apresentam similaridades entre local, estadual e nacional; d) verificar as propostas priorizadas na nacional. Nesse intuito, o presente trabalho irá se dividir em três capítulos. O primeiro abordará questões que permeiam a participação social, sua importância no Brasil democrático e suas mudanças pós Constituição 88; o segundo terá o enfoque para as Conferências de Políticas Públicas e a temática dos Direitos Humanos; por fim, o terceiro abordará a XII Conferência Nacional de Direitos Humanos e os dados da pesquisa, assim como os resultados obtidos com as análises dos documentos supracitados.

Espera-se que o trabalho aprofunde as análises sobre conferências e a temática de Direitos Humanos, ampliando o conhecimento acerca da última Conferência Nacional, a fim de perceber a que vieram os recentes esforços da sociedade civil e do poder público.

CAPÍTULO 1 - PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A participação social constitui-se num forte mecanismo, com possibilidades de auxiliar os governos democráticos na busca por melhorias de condição de vida da sua população. Ela permite o diálogo com os diversos segmentos da sociedade envolvidos nos problemas objeto de políticas públicas e tem se tornado um espaço fundamental para a democracia. Este espaço contribui para a construção de políticas públicas mais adequadas à realidade e às necessidades da população. No Brasil, temos como instrumentos de participação social, as conferências nacionais, audiências públicas, conselhos, orçamentos participativos, entre outros. Esses canais de participação permitem que o cidadão acompanhe, interfira e contribua nos direcionamentos políticos e governamentais do país (LIMA, 2016). Buscando melhor explorar sobre como se dá a participação social no Brasil, este capítulo se destina a introduzir um breve histórico sobre o Brasil democrático, o dilema da representação da sociedade e os mecanismos de participação da mesma.

1.1 - Concepções de Democracia

O regime político que incide atualmente sobre o Brasil é o da Democracia Representativa, em que a soberania é exercida pelo povo e as decisões políticas são tomadas por representantes eleitos através do voto. Visto que estamos em um sistema presidencialista, o nosso maior representante é o presidente. As principais características de uma Democracia são a igualdade, a liberdade e o Estado de direito, sendo este último quando o poder do Estado, enquanto nação, é limitado pelo seu conjunto de leis.

Dentre as diversas concepções que são formuladas em torno no conceito de Democracia, o modelo competitivo girou, por um tempo, em torno de uma democracia mais liberal, em que se priorizam os direitos individuais, e uma democracia popular, que dava mais ênfase à vontade popular absoluta. Nas palavras de Santos e Avritzer (2002), páginas 39 e 40:

> Se, por um lado, tal debate foi resolvido em favor da desejabilidade da democracia como forma de governo, por outro lado, a proposta que se tornou hegemônica ao final das duas guerras mundiais implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos Essa foi a forma hegemônica de prática da democracia no pós-guerra, em particular, nos países que se tornaram democráticos após a segunda onda de democratização (SCHUMPETER,1942).

A ideia voltada para a participação da sociedade restrita apenas através dos meios eleitorais se tornou uma proposta hegemônica no âmbito da discussão sobre a Democracia. Essa definição de Democracia constitui um ideal para alguns autores como Dahl e Schumpeter. Na linha de pensamento deste último, a população deveria escolher seus representantes os compreendendo como responsáveis apenas por tomar decisões, e não como aqueles que representem a sua opinião. Em um sistema como este, a deliberação democrática se reduziria unicamente à escolha de representantes através do voto (AVRITZER, 2000).

De acordo com Avritzer (2000), essa proposta hegemônica da Democracia da primeira metade do século XX, perpassa por 3 elementos decisionísticos, sendo eles: 1) diferenças culturais não podem ser resolvidas por meio da argumentação; 2) existe uma defesa de uma inter-relação estreita entre administração não participativa e preservação da complexidade e 3) o processo eleitoral consiste na aferição de preferências individuais pré-formadas. Estes três elementos vêm a entrar em crise profunda, após contribuições sobre "deliberações argumentativas" de dois autores principais, John Rawls e Jurgen Habermas.

Os pesquisadores que vieram a contribuir com diferentes conceitos de democracia, para além da proposta hegemônica, após esse período, apresentaram teorias de valor universal. Aqui, começam a aparecer ideias da participação como um elemento indispensável ao exercício da cidadania plena. Essas contribuições se enquadram nas ideias contra hegemônicas que foram surgindo ao longo do final do século XX. Segundo Santos e Avritzer (2002), para Jurgen Habermas a esfera pública constitui um local no qual os indivíduos podem problematizar em público uma condição de desigualdade da esfera privada. Através de uma deliberação ampla a democracia contaria, assim, com um procedimentalismo societário e participativo. Essas concepções que nos remetem à pluralidade são possíveis somente com a inclusão dos diferentes atores para o debate político, de discussão e de deliberação. Dois exemplos são citados pelos referidos autores como experiências de procedimentalismo participativo, sendo eles dos países do Sul, o orçamento participativo, no Brasil, e a experiência dos Panchayats, na Índia. Ao longo do trabalho explorarei melhor sobre o orçamento participativo do Brasil.

Posto isso, tem sido necessário criar novos caminhos que de fato se comprometam em responder as demandas da sociedade. A democracia representativa não deveria se restringir às eleições. Ela deve conter um ambiente institucional que possa

oferecer aos cidadãos a oportunidade de influenciar na dinâmica das instituições representativas de forma contínua e regular (PERUZZOTTI, 2008).

O estudo de Maia e Garcêz (2013) levanta questionamentos que são pertinentes à discussão sobre os desafios que a representação eleitoral nos impõe. O primeiro argumento discutido no texto das referidas autoras diz respeito à circunscrição da representação à territorialidade não ser mais suficiente para a democracia contemporânea. Este argumento traça uma linha com os argumentos que pretendemos desenvolver neste trabalho. Para as autoras, esse critério não é capaz de incluir questões que perpassam os limites territoriais. Assim, questões além-território como meio ambiente, migração, gênero, identidade profissional, religião, etnia, entre outras, entrariam com maiores dificuldades nos debates locais. Com as constantes mudanças do cenário político, a representação se apresenta de forma mais aberta, na qual existe muito mais uma competição de demandas (claims) do que propriamente de votos. Existem numerosas organizações não governamentais, movimentos sociais e associações que criam redes buscando representar questões que ultrapassam as definições locais (SAWARD, 2006, 2009; 2010; URBINATI e WARREN, 2008 apud MAIA e GARCÊZ 2013). O que a territorialidade da questão eleitoral tem engessado, hoje vem sendo explorado por outro lado pelos movimentos sociais, associações e outros aparatos.

O segundo argumento de Maia e Garcêz (2013) diz respeito ao crescente surgimento de mecanismos e experiências democráticas que visam ampliar o exercício da representação política e da participação social nas várias esferas de governo. Exemplos desses mecanismos são as audiências públicas, os conselhos e as conferências nacionais. Acrescentamos, ainda, o orçamento participativo, de que trataremos nos próximos parágrafos, como uma das formas que visam ampliar o exercício da participação social, dado o objetivo de fazer com que a população decida, de forma direta, a aplicação de recursos em obras e serviços. Essas iniciativas buscam promover maior inclusão da pluralidade dos pontos de vista (AVRITZER, 2008; LAVALLE et al, 2006) e superar a "tirania da maioria", dois dos problemas centrais da representação eleitoral. No Brasil, os Conselhos de Direitos e as Conferências Nacionais setoriais são exemplares dessas inovações institucionais (FARIA e LINS, 2013), apontando para uma maior inclusão dos cidadãos nas esferas institucionais de discussão, pluralização de demandas e ampliação das interações entre sociedade civil e Estado. As conferências vão além do local, elas caminham além e estimulam a conexão sistêmica entre o local e o nacional.

O terceiro e último argumento levantado por Maia e Garcêz (2013) nos traz a questão das novas demandas por maior inclusão das minorias e dos movimentos sociais, com a emergência de novos atores políticos representativos. A democracia, os Direitos Humanos e a inclusão na política são temas cada vez mais rotineiros. Nesse argumento, vale ressaltar a forte organização dos movimentos sociais, coletivos e associações que estão na busca por ganhar cada vez mais a cena pública, seja por meio de protestos ou de variadas e criativas estratégias de mobilização. Os três pontos ressaltados pelas autoras demonstram novas possibilidades de participação política, além da forma eleitoral, com o potencial de incluir mais atores e, assim, demandas que tendem a representar melhor as questões da sociedade.

A ideia de uma democracia representativa hegemônica como se foi pensando no século XX apresenta algumas limitações para a participação da população. Nas situações em que a participação se dá apenas por meio do voto, das eleições e dos partidos políticos, que ficam responsáveis por pensar e realizar a política, corre-se o risco de que eles trabalhem em nome de seus próprios interesses. Essas limitações colocam barreiras para resolver os problemas sociais do mundo contemporâneo. Os pontos listados por Maia e Garcêz (2013) referidos acima demonstram que, possivelmente, precisemos de uma participação além eleitoral para uma representação que faça jus às diferenças da nossa sociedade em termos de políticas públicas.

Os mecanismos e instituições da democracia representativa tem se mostrado significativamente limitados: “os velhos e tradicionais mecanismos e instituições tem se revelado muitas vezes insuficientes, embora necessários, para garantir a existência de um regime político efetivamente democrático” (RICARDO RODRIGUES *apud* ANDRADE, 2003, p. 6-7). Com isso, é certa a necessidade de se colocar em permanente prática democrática, em junção com a sociedade, novos instrumentos de controle e participação no poder.

Para Cunha (2012) a participação política na esfera pública propiciada pelo pertencimento às organizações da sociedade civil e/ou movimentos sociais é um dos caminhos interessantes para se buscar a relação entre participação política e desigualdade social. A diferença deste tipo de participação, em relação à eleitoral, é que os espaços do associativismo, pela sua pluralidade e diversidade e por promoverem identidades específicas, apresentam potencial para a inclusão de segmentos excluídos. Isto porque se encontram nos estratos populacionais que têm se posicionado desfavoravelmente em relação à distribuição de renda, como mulheres, negros e analfabetos.

Uma resposta para essa crise que vem sendo formada é encontrada na democracia participativa. Essa consiste em uma metodologia de governança[1] política na qual os cidadãos têm a possibilidade de intervir diretamente nos procedimentos de tomada de decisão e de controle do exercício do Poder. O referido modelo nos permite criar mecanismos de participação que levem em consideração as novas pautas que têm surgido, influenciando, assim, nas decisões políticas. Através da democracia participativa o povo adquire um novo engajamento nas questões políticas, porque legitimam questões de relevância para a comunidade. Isto se dá através de uma participação direta, seja por plebiscito, referendo, iniciativa popular, audiência pública, orçamento participativo, conselhos, consultas, conferências ou por qualquer outra forma que manifeste a ação popular. Nesse modelo de maior inclusão política, as organizações da sociedade civil tornam-se interlocutores políticos legítimos e influentes e adquirem maior visibilidade, sobretudo, com o processo de democratização.

1.2 - O debate sobre representação

Os estudos sobre a importância da participação social para a representação política da sociedade têm apontado o relevante papel da sociedade civil. Na última década, pesquisas registraram uma mudança interessante em direção ao papel representativo dos atores sociais, das novas instituições e práticas de representação, que colocam lado a lado Estados e sociedade na deliberação de políticas públicas (Avritzer 2007; Lavalle, Houtzager e Castello 2006; Lüchmann 2008; Saward 2011; Vieira e Runciman 2008; Urbinati e Warren 2008, et al ALMEIDA 2014).

O primeiro modo de se entender o conceito de representação na teoria política moderna foi dado pela visão de Hobbes, numa concepção centrada na ideia de autoridade. O segundo enfoque é aquele que desenvolve a ideia da representação como reflexo de alguma coisa ou alguém. E a terceira centraliza a discussão na própria atividade de representar (KINZO, 1980, p. 21).

Urbinati (2006; 2011) é uma das autoras atuais de destaque que discute sobre a redefinição do conceito de representação. Seus estudos (2006; 2011) trazem para a

[1] Governança: a governança é um fenômeno mais amplo que governo, abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam as suas demandas. A dimensão não-estatal é o traço proeminente e inédito trazido pela governança ao debate e a formulação de políticas e de ações nos planos nacional e internacional. Diferente de governabilidade, que se refere mais à dimensão estatal do exercício do poder, a governança tem um caráter mais amplo que pode englobar dimensões presentes na governabilidade, mas vai além.

discussão o debate sobre a representação. Segundo os argumentos da autora, abordados por Almeida (2014), a Democracia representativa começa com eleições, mas desenvolve-se para além delas, incluindo tanto a participação quanto à representação não eleitoral exercida por atores sociais. Nas palavras de Almeida, 2014, páginas 178 e 179:

> Uma das contribuições de Urbinati é a retomada da representação como central para a política democrática. Diante da utopia de uma sociedade participativa em todos os momentos e assuntos que tocam o indivíduo, a política precisa ser pensada como atividade indireta, a partir da lente da representação. Igualmente, é relevante sua compreensão negativa da soberania, no sentido de que a sociedade não governa a si própria, mas também não perde o controle da política representativa. Porém, um problema que precisa ser superado refere-se ao modo de integrar as novas formas de representação da sociedade civil. Para além do julgamento político expresso, por exemplo, na revisão de leis ou em referendos, a participação dos afetados pela política no processo decisório é uma das dimensões que precisa ser tematizada (AVRITZER, 2012).

Almeida (2014), também nos coloca à frente da interpretação de Rosanvallon sobre a representação. Os estudos do referido autor do ano de 2008 e 2009 apontam para o ato de votar como parte do poder positivo da sociedade. O contra poder desta última consiste no sentido de vigiar, sancionar, impedir e julgar, como constituintes do poder negativo do povo. Para ele, a desconfiança da sociedade exerce um papel democrático e de resistência em relação aos poderes constituídos. O cerne de sua visão sobre a sociedade civil aborda que ela exerce pressão e vigilância sobre os atos do governo. Esse pensamento extrapola as dimensões da política institucionalizada, se pensarmos nos limites do momento eleitoral de dar voz à um povo que só existe em sua forma instantânea e evanescente. Para Rosanvallon, seria como uma "representação permanente", marcada pelo constante embate entre as manifestações da sociedade - de desconfiança e insatisfação com as políticas do governo representativo - e a política institucionalizada. Segundo ALMEIDA (2014), página 180:

> A temporalidade estendida da representação em Rosanvallon e o reconhecimento da permanente tensão entre as distintas legitimidades têm como consequência a crítica à separação moderna entre o arranjo institucional e a sociedade. [...] A ideia de que representar é um processo político, um projeto aberto e infinito, é o que une diversos autores (Bohman 2012; Dryzek 2000; Rosanvallon 2009; Saward 2010; Urbinati 2006; Young 2000).

Saward (2010) sai em defesa da representação como uma atividade. Para ele, o conceito de representação deve beneficiar-se de uma noção mais dinâmica e plural da política, na qual as questões "quem representa" e "o que está sendo representado" estão, frequentemente, em construção. A contribuição da teoria democrática contemporânea vai à direção de pensar noutros modos de ação. Modos estes em que o representante mereça

ser chamado de representativo e, portanto, recupera o aspecto contínuo e plural do conceito, no qual é difícil estabelecer uma unidade (Almeida, 2014).

Apesar de amplamente discutida na literatura, a representação política ficou reservada às tendências pluralistas e institucionalistas que reduziram o debate ao tema do governo representativo e à lógica da representação do Estado. Pelas palavras de Almeida, 2014:

> Nos últimos anos, as abordagens teóricas sobre as manifestações da sociedade civil e sua interação com o Estado destacaram as dimensões participativas e deliberativas desses encontros. Recentemente, ganha força a preocupação com o papel representativo da sociedade civil, não obstante a ausência de mecanismos eleitorais. A constatação de que os atores sociais agem e falam em nome de públicos, temas ou grupos não presentes demanda uma noção ampla de representação para além do quadro teórico consolidado da representação eleitoral. Alguns esforços vêm sendo feitos no sentido de avaliar a legitimidade dessa representação e sua contribuição para a qualidade da democracia (AVRITZER, 2007; LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006a; 2006b; LÜCHMANN, 2011; ABERS E KECK, 2008a; 2008b; LAVALLE E ISUNZA VERA, 2011).

Ainda:

> Avritzer (2007) parte da crítica à teoria de Lavalle et al (2006a), Urbinati (2006a) e Dryzek e Niemeyer (2008) para apresentar sua proposta de legitimidade da representação nas instituições participativas brasileiras, fundada na afinidade temática. O que os atores nas IP's estão defendendo não são discursos ou pessoas, mas temas, baseados na experiência participativa e temática adquirida ao longo do histórico de envolvimento com a política. A afinidade temática é o componente que legitima a representação nos conselhos e outras IP's, mas o autor deixa de considerar os problemas do relacionamento entre representantes e representados.

Em suas indagações sobre representação e instituições participativas, Almeida faz dois apontamentos, que trazemos para nortear o debate, no que diz respeito à interseção das IP's com a esfera estatal. O primeiro se resume na mudança da forma de exercer o controle social das decisões governamentais. Uma vez participando do processo decisório, as organizações sociais têm a oportunidade de controlar diretamente o Estado. O segundo apontamento se traduz na responsividade dos representantes eleitos e não eleitos ser impactada pela troca de informações e construção coletiva dos interesses. De acordo com Wampler, IP's como conselhos, conferências, OP's, são a base de uma arquitetura institucional que une os líderes de diferentes organizações da sociedade civil, ajudando essas últimas a construir e manter "laços de solidariedade" com funcionários governamentais (ALEXANDER, 2006 *apud* WAMPLER, 2011, p. 157).

Assim, as instituições participativas têm o papel de atrair novos olhares e demandas para o sistema representativo. A sociedade civil age através das IP's para tentar induzir o governo a atender suas demandas e os governantes usam as IP's para atender às demandas coletivas e individuais dos participantes, mas, ao mesmo tempo, para recolher informações sobre suas habilidades de mobilização (Almeida, 2014). Outro debate que tem sido cada vez mais recorrente entre os estudos de representação política, aborda a sua recente crise. Percebeu-se, nos últimos anos, um aumento no número de eleitores que não se identificam com partidos, altas taxas de volatilidade eleitoral, além da queda nos índices de participação eleitoral. Tem-se notado, neste cenário, a crescente emergência de novas formas alternativas de participação política, como os movimentos sociais, protestos, audiências públicas, orçamento participativo, conselhos e conferências; dentre os quais os três últimos serão abordadas no tópico abaixo.

1.3 - Instituições Participativas

O marco normativo da participação da cidadania na gestão e na produção de políticas públicas está inscrito na Constituição Federal de 1988 (CF 88), no artigo 1º §único, em que diz: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição." As diretrizes constitucionais da Carta Magna permitem que os cidadãos exerçam seu direito de participação política através da democracia representativa e participativa. Dessa forma, cada cidadão tem a oportunidade de lutar por melhorias do seu próprio bem-estar social, fiscalizando e exigindo que os poderes públicos ajam de acordo com o que prevê a Constituição. Essa inovação estimulou a participação popular, que se tornou a essência do Estado Democrático de Direito, motivo pelo qual a constituição brasileira ficou conhecida como "Constituição Cidadã". O aumento dessa participação popular no processo decisório tem proporcionado também um aumento no atendimento das demandas locais. Como o próprio marco normativo da participação dos cidadãos, a Constituição de 1988 foi promulgada e envolvida com a participação popular.

A CF 88 foi elaborada por 559 congressistas com diversas crenças políticas, entre eles Sarney, Lula e Temer, através da Assembleia Nacional Constituinte. Foi a última a consolidar a transição de um regime autoritário (Ditadura Militar, 1964-85) para um democrático (Nova República, 1985-atual). No conjunto, a CF 88 se caracteriza por ser democrática e liberal, não só restabelecendo a inviolabilidade de direitos e liberdades básicas como, também, instituindo diversos princípios progressistas, como igualdade de

gêneros, a criminalização do racismo, a proibição total da tortura e garantia dos direitos sociais como educação, trabalho e saúde, para todos. Ela tem sido muito importante para a conscientização do cidadão quanto à noção de cidadania e da busca pela garantia dos seus direitos.

No contexto dos anos 1990, a participação passou a ser vista sob o prisma de um novo paradigma – como Participação Cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado (GOHN, 2006). Nesse período, a sociedade brasileira começou a experimentar novos formatos de discussão e deliberação, por meio dos mecanismos e instrumentos de participação, que ganharam força após a CF 88, com destaque para o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as conferências. Desde então a participação da sociedade civil nas decisões de Estado tem sido vital para o Brasil.

Segundo Petinelli (2017) as últimas duas décadas e meia acompanharam o crescimento de uma estrutura participativa, principalmente, no que diz respeito ao nível nacional. Com destaque para a criação de novos conselhos e a realização de conferências de políticas públicas. Estas últimas se tornaram um símbolo da democracia participativa no país, em função da frequência com que foram realizadas, do expressivo contingente de atores individuais e coletivos que envolveram, e da diversidade de temas que introduziram. Estes foram debatidos de forma conjunta pelos segmentos estatal e societal.

1.3.1 O orçamento participativo

Após a redemocratização, o Brasil passou a vivenciar o surgimento e a expansão, em especial em âmbito local, mas também nas demais instâncias da Federação, de novos espaços de participação institucionalizada da sociedade civil, para discussão e decisão sobre políticas públicas, o que passou a ser denominado pela literatura de novas Instituições Participativas (IP's) (Avritzer, 2008; Pires e Vaz, 2010).

Através da Lei 10.257 de 11 junho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, possibilitou-se aos cidadãos a participação na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, bem como a participação na gestão orçamentária. Neste aparato, são traçados os objetivos da política urbana dos municípios, ditando diretrizes e princípios gerais para o processo de sua construção e manutenção. (CARVALHO, 2008). O orçamento participativo (OP) é um dos fortes exemplos de uma IP. Ele é um instrumento democrático que se dá através da participação da população nos processos de elaboração e execução orçamentária dos municípios. A

institucionalidade do OP se estrutura em um conjunto de espaços participativos, em diversos níveis: assembleias (regionais e temáticas), fóruns de delegados e Conselho do Orçamento Participativo.

Considerado uma das experiências mais importantes de participação social, o Orçamento Participativo se deu por iniciativa dos governos locais, diferente de boa parte dos Conselhos de políticas públicas, que são exigência da legislação federal. O OP foi associado, no princípio, à agenda de governo do Partido dos Trabalhadores, no entanto, este acabou sendo replicado em diversos municípios governados por outros partidos. Ele permite aos cidadãos a participação no processo de organização social e às prefeituras, permite o estabelecimento de limites e de critérios para compartilhar o poder de decisão com os moradores das diversas regiões da cidade.

Deste modo, compreendemos que o Orçamento Participativo nos propõe uma experiência de compartilhamento do poder local, no qual há o empoderamento da sociedade civil organizada que, dentro da lógica da burocracia da democracia meramente representativa, fica marginalizada. As dinâmicas participativas dos OP's representam um espaço onde aqueles que têm sido excluídos socialmente conseguem programar suas pautas dentro das agendas municipais, além de poder fiscalizar a execução do Orçamento Municipal.

Essa nova relação da sociedade com o poder público dá aos cidadãos a possibilidade da escolha, ou seja, de distribuir de uma forma mais justa os recursos. O debate dentro das experiências de OP é diverso, segundo a ONU, a experiência é uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. Em 2004, mais de 36 milhões de pessoas viviam em cidades com algum tipo de orçamento participativo (MARQUETTI, CAMPOS e PIRES, 2008). Em 2010, segundo Pires e Vaz (2010), cerca de pelo menos 47% dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes possuíam ou já possuíram alguma experiência de orçamento participativo.

O Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre (POA), no Rio Grande do Sul (RS), implantado no ano de 1989, foi responsável pela popularização nacional e internacional desse instrumento democrático. Hoje, ele é reconhecido pelo Banco Mundial como um exemplo de processo de participação popular bem-sucedido de ação comum entre Governo e sociedade civil. Diversos autores têm demonstrado o esforço de apontar fatores que contribuíram para o êxito da política do OP em Porto Alegre. Para esses autores, a grande contribuição ao OP de Porto Alegre (POA) se deu graças ao processo de formação do estado do Rio Grande do Sul, que contou com fortes elementos

de uma sociabilidade igualitária, o que contribuiu para a formação de elementos associativos mais fortes do que no restante do país.

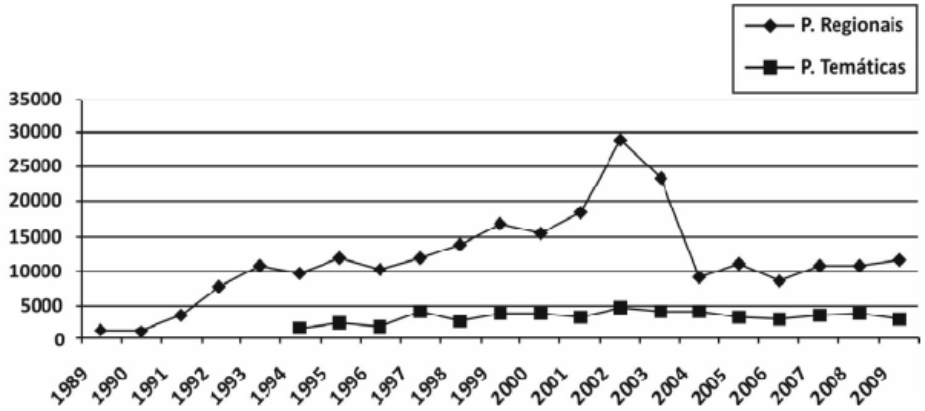
Um dos fatores de sucesso do OP de POA deve-se, também, à reforma tributária implementada pela gestão municipal da cidade na década de 1990, conforme Campos e Silveira (2015, p. 34), onde o lema das reformas implementadas era "quem tem mais paga mais", sendo o IPTU progressivo o imposto que encabeçou esta reforma. Desta forma, os autores relatam que, no ano de 1990, ocorreu o crescimento nas receitas municipais de 39,1%. Esse crescimento de receitas permitiu o avanço do OP porto-alegrense e o financiamento das demandas das camadas mais populares. Outros fatores também contribuíram para o êxito desse instrumento participativo, como o cumprimento das primeiras reivindicações do primeiro orçamento - o que fez com que a participação da população aumentasse ainda mais, atingindo mais demandas e diferentes setores da sociedade -, a capacidade de organização da sociedade civil da capital e a capacidade política em conceber e realizar as demandas exigidas por esta sociedade civil.

Para Luchmann (2014), o OP de POA tem sido classificado como uma inovação democrática graças a características como: inclusão política, subversão do clientelismo e da corrupção, promoção de transparência governamental e a redistribuição de recursos em prol de setores mais carentes da população. Outro ponto ressaltado pela autora diz respeito ao desafio que o OP traz à luz de maior diálogo e interlocução entre sociedade e poder público, uma vez que ele tem o potencial de combinar participação e representação.

Os olhares para OP também têm sido voltados aos seus participantes, na busca de perceber quem são os atores que se interessam, participam e deliberam sobre a coisa pública. Em Porto Alegre, onde o OP resiste a vários governos, o número de participantes do programa apresentou uma tendência de crescimento contínuo. Fedozzi (2007) aponta que a maioria dos participantes do OP possui as seguintes características: (i) 54,5% dos participantes das plenárias regionais é feminina; (ii) 21,7% estão na faixa etária entre 42 e 49 anos; (iii) 47,6% dos participantes possuem ensino fundamental total ou parcial; (iv) 55,7% autodeclararam-se de raça ou etnia branca; (v) 39,4% possuem renda familiar de até dois salários mínimos; (vi) 24% têm como profissão ou ocupação o cargo de Servente, Auxiliar de Serviços gerais, Cozinheiro etc.; (vii) 21,9% são autônomos; (viii) 54,6% participam de associações de moradores; (ix) 49,3% não possuem preferência partidária declarada. (RENNÓ e SOUZA, 2010). Este público é variado, no entanto percebe-se maior uma participação das pessoas com baixa renda e escolaridade; ou que estão engajadas em associações de bairro. O gráfico 01 abaixo, retirado do texto de RENNÓ e

SOUZA (2010), aponta os índices acumulados da participação no OP em plenárias regionais e temáticas.

GRÁFICO 1 – PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: PORTO ALEGRE (1989-2009)



FONTE: PMPA (2009).

Segundo a leitura dos autores do gráfico acima, a participação nas sessões plenárias regionais do OP vinha em uma crescente desde 1990 e atinge seu ápice em 2002. Em 2003, aponta uma sensível queda chegando ao último ano da administração petista, em 2004, a níveis similares aos de 1992. É possível observar claramente que apesar da última gestão petista, de 2001-2004, apresentar uma queda brusca na participação no ano de 2003 e 2004, a gestão também obtém o maior número de participantes da história do OP em 2002.

Um dos fatores que os autores observam em relação à queda da participação após o ano de 2002 diz respeito ao grande número de demandas recebidas neste ano de 2002. Essa crescente no número de demandas se dá justamente pelo aumento da participação, já que esta é requisito para que uma demanda seja selecionada e possa ser incorporada no orçamento do ano seguinte. Para Renné e Souza é possível apontar que a crise financeira e a incapacidade de cumprir as demandas em 2003 e 2004, contribuíram para a queda do número de participantes. Ou seja, é possível especular que a queda na participação, já em 2003, seja resultado da dificuldade da prefeitura em programar as decisões tomadas no OP de 2002. A participação, sustento do OP, precisa ser nutrida com bons resultados, realizados por meio da conclusão de obras e, dessa forma, seu fortalecimento.

Alguns pontos interessantes ainda observados por Renné e Souza (2010) acerca do OP porto-alegrense, são: i) o OP se percebeu frágil ao mandatário uma vez que as demandas priorizadas tendem a ser as que se relacionam à sua agenda política. Essa é uma das particularidades mais sensíveis do programa. Porém, embora se observem

agendas distintas entre os governos, os resultados mostram que os melhores resultados do programa foram sob o governo PT. Este apresentou maior capacidade de atendimento de demandas, além de um maior número de participantes no programa; ii) o desempenho e a efetividade do programa alterou-se nos últimos anos em diversos aspectos e as primeiras gestões do OP obtiveram um índice melhor no que se propunham a realizar – concluindo mais obras e obtendo maior adesão popular; iii) no que tange à accountability e à transparência, o OP parece manter sua metodologia de divulgação dos resultados orçamentários e de prestação de contas dos gastos públicos.

Um ponto defendido por alguns autores para a melhoria do funcionamento do Orçamento Participativo seria uma maior institucionalização do programa. Através dela, seu funcionamento se tornaria mais uniforme nas diferentes administrações. No entanto, o contraponto defende que uma maior institucionalização pode deixar a política engessada. É ainda um ponto polêmico e a ser discutido nas diferentes instâncias.

1.3.2 Conselhos de Políticas Públicas

Os Conselhos de Políticas Públicas surgiram como resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da assistência social (LOAS), em meio ao debate da redemocratização. A legislação em vigor no Brasil preconiza, desde 1996, que, para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus Conselhos. Isso explica porque a maioria dos Conselhos municipais surgiu após esta data.

Os Conselhos de Políticas Públicas estão presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros. A grande novidade histórica dos conselhos consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos (TATAGIBA, 2005). Dentre as diversas formas de participação da sociedade civil, os Conselhos são apontados como o principal canal de participação popular das três instâncias de governo (federal, estadual e municipal) e o mais importante, também, visto que eles têm um papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas.

Os conselhos, como formas de gestão da coisa pública, foram defendidos por Hannah Arendt, ao analisar as revoluções francesa e americana, assim como ao definir os espaços da ação coletiva entre o público e o privado. Para Arendt, os conselhos são a

única forma possível de um governo horizontal e de um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania. (HANNAH ARENDT *aput* GOHN, 2006). Os conselhos possibilitam a inclusão de tópicos na agenda pública, controlando seu desenvolvimento e monitorando processos de implementação. Sua composição, que envolve representantes do governo e da sociedade civil, demarca um equilíbrio de atuação que favorece a participação, controle social e transparência na ação pública.

De acordo com o que rege o seu Regimento Interno, os conselhos podem ser consultivos, deliberativos, normativos, fiscalizadores e propositivos. Os conselhos consultivos apenas respaldam as ações dos políticos profissionais, uma vez que são destituídos de poder para questioná-los. Eles têm a responsabilidade de julgar apenas determinados assuntos que lhes são apresentados. Assim, para superação desse limite, os conselhos devem ter gestão, portanto, deliberativa, usufruindo o direito de decidir sobre assuntos, formular planos e normas. Já o conselho de caráter fiscalizador, tem o caráter de fiscalizar as contas públicas e emitir parecer conclusivo. Os conselhos normativos lidam com interpretação de normas vigentes e também as cria. E por fim, os conselhos propositivos, têm por finalidade propor ações ao Poder Executivo.

Em 1998, dos 1.167 conselhos existentes nas áreas da educação, assistência social e saúde, 488 deles haviam sido criados após 1997; 305 entre 1994-96; e apenas 73 antes de 1991. (GOHN, 2006). Para compreendermos o papel dos diferentes tipos de conselhos que existem no Brasil na atualidade, segundo a autora, é necessário também entendermos a reforma do Estado e as novas figuras jurídicas que esta reforma contempla, como as Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). As Organizações Sociais foram criadas por lei em maio de 1998 para reestruturarem o aparelho do Estado em todos os níveis.

O número de conselhos nacionais aumentou consideravelmente desde o início da década de 1990. Enquanto, entre 1930 e 1989, foram criados apenas cinco conselhos nacionais, entre 1990 e 2009, somaram-se a eles mais 26 conselhos, tendo em vista a difusão da ideia de ampliar a participação no processo de formulação de políticas públicas pós-CF/1988. Como consequência, a quantidade de cidadãos que passou a participar da construção das políticas por meio destes espaços foi significativa, o que requer mudanças na forma de o Estado gerir as políticas públicas (Ipea, 2010).

Hoje, o país possui conselhos com competência para aprovar diretrizes em políticas públicas em diversos setores, como saúde, educação, assistência social, desenvolvimento econômico e social, juventude, defesa dos direitos da pessoa humana,

entre outros. A atuação desses conselhos é fundamental para o aperfeiçoamento da democracia, bem como para a transparência e efetividade da ação governamental. O levantamento feito pelo Instituto Pólis, em 2010, listou 71 Conselhos Nacionais.

Quadro 01 - Número de conselhos nacionais por ano de criação, tipo e órgão de vinculação

Conselho	Vinculação	Tipo	Ano de criação
Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural	Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Ministério da Cultura	Administração indireta	1937
Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	Direitos	1964
Conselho Consultivo da Fundação Casa de Rui Barbosa	Ministério da Cultura	Administração indireta	1966
Conselho de Administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Administração indireta	1967
Conselho Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Administração indireta	1973
Conselho Nacional do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente	Políticas	1981
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	Ministério da Justiça	Políticas	1984
Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional	Ministério da Fazenda	Fundo	1985
Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos	Ministério da Justiça	Fundo	1985
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Secretaria Especial de Políticas Para Mulheres	Direitos	1985
Conselho Curador da Fundação Palmares	Fundação Cultural Palmares	Administração indireta	1988
Conselho da República	Presidência da República	-	1988
Conselho Nacional de Segurança Pública	Ministério da Justiça	Políticas	1989
Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional do Centro-Oeste	Ministério da Integração Nacional	Fundo	1989
Conselho Nacional de Saúde	Ministério da Saúde	Políticas	1990
Conselho Curador do FGTS	Ministério do Trabalho e Emprego	Fundo	1990
Conselho Deliberativo do FAT	Ministério do Trabalho e Emprego	Fundo	1990
Conselho Nacional de Política Agrícola	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Políticas	1991
Conselho Nacional de Previdência Social	Ministério da Previdência Social	Políticas	1991
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Secretaria de Direitos Humanos	Direitos	1991
Comissão Nacional de Incentivo à Cultura	Ministério da Cultura	Políticas	1991
Conselho Nacional de Assistência Social	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	Políticas	1993
Conselho Nacional de Imigração	Ministério do Trabalho e Emprego	Políticas	1993
Conselho Superior da Agência Espacial Brasileira	Presidência da República	Administração indireta	1994
Conselho Nacional de Educação	Ministério da Educação	Políticas	1995
Conselho Nacional do Trabalho	Ministério do Trabalho e Emprego	Políticas	1995
Conselho Deliberativo da Política do Café	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Políticas	1996
Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	Ministério da Ciência e Tecnologia	Políticas	1996
Conselho Nacional de Recursos Hídricos	Ministério do Meio Ambiente	Políticas	1997
Conselho Nacional de Política Energética	Ministério de Minas e Energia	Políticas	1997

Conselho	Vinculação	Tipo	Ano de criação
Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização	Ministério da Fazenda	Fundo	1998
Conselho do Agronegócio	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Políticas	1998
Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Políticas	1998
Conselho Nacional de Combate à Discriminação	Secretaria de Direitos Humanos	Direitos	1998
Conselho Consultivo da Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Ministério da Saúde	Administração indireta	1999
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	Secretaria de Direitos Humanos	Direitos	1999
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	Secretaria de Direitos Humanos	Direitos	1999
Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente	Fundos	2000
Conselho de Desenvolvimento do Agronegócio do Cacau	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Políticas	2001
Conselho de Gestão da Previdência Complementar	Ministério da Previdência Social	Políticas	2001
Conselho Nacional de Turismo	Ministério do Trabalho e Emprego	Políticas	2001
Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	Ministério do Desenvolvimento Social	Fundos	2001
Conselho Nacional de Arquivos	Arquivo Nacional	Políticas	2002
Conselho de Administração do Centro de Gestão de Estudos Estratégicos	Ministério da Ciência e Tecnologia	Administração indireta	2002
Conselho Nacional do Esporte	Ministério do Esporte	Políticas	2002
Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil	Ministério do Trabalho e Emprego	Políticas	2003
Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	Políticas	2003

Fonte: Instituto Polis, 2010.

Percebe-se que somente em 2003 foram criados 8 Conselhos Nacionais, resultado de uma nova relação proposta, entre Estado e sociedade, pelo Presidente Lula a partir de 2003. Ao longo dos governos Lula foram criados novos 18 conselhos nacionais e outros 15 foram reformulados. Junto com esse levantamento, o Ipea também realizou diferentes pesquisas no ano de 2010, buscando compreender melhor os conselhos nacionais e seus

conselheiros. Esta pesquisa traz alguns apontamentos interessantes para este trabalho. Primeiramente, percebeu-se que os conselheiros vêm na simples existência do conselho nacional, uma grande conquista democrática, que fortalece o controle e a participação social. Para eles, os conselhos ocupam um espaço importante de diálogo entre governo e sociedade civil. Tais afirmações apontam para uma valorização do papel do conselho na democracia brasileira.

Outra questão incorporada na pesquisa realça o perfil dos participantes desses conselhos nacionais. Segundo a análise dos dados da pesquisa do Ipea (2010), percebe-se que os conselhos que incluem mais grupos considerados à margem (mulher, idoso, LGBTQ+, população de rua, entre outros) são os que tratam igualmente destes temas. Isto é, os conselhos de mulheres são aqueles ligados às políticas sociais e aos direitos das mulheres, dentre outros exemplos.

Esse dado traz à tona um importante debate sobre: por quem e para quem são pensadas as políticas públicas. A diversidade de representação de atores dentro das instâncias de participação é de muita importância para a diversidade de temas contemplados, bem como para uma discussão plural e que represente a sociedade em suas particularidades. Também foi possível perceber que os conselheiros nacionais, em geral, possuem um perfil pouco diverso, dado que a maioria dos conselheiros possui renda e escolaridade acima da média da população brasileira.

Segundo as análises do Ipea, é possível supor que, sendo um espaço representativo, os processos de seleção de representantes por que passam os conselhos podem favorecer a inserção daqueles com mais conhecimento e recursos financeiros para se dedicar à participação. Os conselhos apresentam algumas características pertinentes de destaque, para o entendimento da importância do diálogo criado neste trabalho. A dinâmica de funcionamento dos conselhos demonstra um espaço favorável de convivência democrática, seja para os atores da sociedade ou para o Estado. A participação da sociedade civil nos conselhos tem exigido que ela se qualifique para essa participação, ampliando seu conhecimento e tornando parte dos processos que envolvem a gestão pública. Essa expansão da participação possibilita a construção de novos referenciais capazes de equilibrar a defesa dos interesses privados e corporativos, com o reconhecimento do caráter coletivo dos direitos implicados. Para o Estado, exige maior comprometimento com a publicidade de suas ações, prestação de contas, exposição de critérios que balizam acordos, entre outros. (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012).

Ainda que os conselhos não tenham poder definitivo para decidir finalmente sobre as políticas públicas, eles ainda pairam sobre o poder de veto sobre decisões do governo, podendo paralisar obras, vetar convênios, suspender repasse de recursos, etc. Mesmo que os governos passem por mudanças e não simpatizem com as pautas levantadas pelos conselhos, ainda se torna uma tarefa árdua ignorá-los nesses processos de implementação da política. (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012).

Um ponto relevante levantado por Almeida e Tatagiba (2012) relaciona-se à função deliberativa dos conselhos. Para as autoras, é importante compreender que os conselhos representam estratégias de lutas por dentro do Estado, que visam sua democratização, e não sobre ou paralelamente à essa instituição. Nas palavras das autoras:

> Reconhecer essa especificidade é fundamental para superar as avaliações marcadas por frustrações decorrentes de expectativas que os conselhos não podem cumprir, o que gera imobilismo político. Nesse sentido, como avalia de forma precisa Dagnino (2002): atribuir indiscriminadamente aos e espaços de participação o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania, transformando as expectativas que estimularam a luta política que se travou pela sua constituição em parâmetros para sua avaliação, pode nos levar inexoravelmente à constatação do seu fracasso. (DAGNINO *apud* ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, p.74).

Essa reflexão nos permite dar maior valor a um aprofundamento democrático do debate dentro dos conselhos. Para que eles, de fato, exercitem a política, desafiando em nome dos direitos e da justiça e sejam capazes de desafiar consensos dominantes. Isto daria em nome da afirmação dos direitos, não apenas circunscrevendo suas ações às tarefas administrativas de gestão (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012).

1.3.3 Conferências Nacionais

As Conferências Nacionais foram criadas no governo Vargas, pela Lei nº 378, 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. Nessa 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).

Elas podem ser convocadas via decreto do Poder Executivo Federal, o qual já dispõe antecipadamente sobre o tema objeto de deliberação e o órgão incumbido da organização de todo o processo, fixando, ainda, os períodos em que ocorrerão os eventos preparatórios nos outros níveis de governo. No entanto, também é possível convocá-las diretamente pelos conselhos de políticas públicas, o que geralmente acontece quando há ausência de vontade pública de realização da conferência sobre algum tema específico.

As conferências objeto deste trabalho são aquelas denominadas "Conferências Típicas", posto que se institua nos moldes acima descritos, apresentando poucas variações de uma edição à outra ou quanto a um setor de política pública.

Para Souza (2013), as conferências, de modo geral, expressam objetivos semelhantes em seus instrumentos convocatórios, como identificação do problema para formação da agenda, abertura de espaços de participação para discussão das questões em pauta e, por fim, formulação de diretrizes para aquele setor.

Outro aspecto recorrente é que, frequentemente, se realizam em etapas interconectadas, nos municípios e estados ou mesmo em nível intermunicipal "na medida em que são os espaços de eleição dos representantes e formulação das propostas que servem de base para a discussão nas etapas subsequentes" (SOUZA, 2013, p. 41).

Por outro lado, existem as conferências "atípicas", nas quais diferentemente daquelas denominadas "típicas", possui organização diversa. Elas podem ser convocadas pelo Poder Legislativo, não contam com etapas preparatórias interconectadas ou não buscam eleger representantes. Nesse sentido, destaca-se que o presente trabalho inclui em seu objeto de pesquisa apenas as conferências típicas.

Desde a década de 30 até 2012, soma-se no Brasil um total de 128 Conferências Nacionais, das quais 87 foram realizadas entre 2003 e 2012 – ou seja, 67% das Conferências ocorreram nos últimos dez anos (SOUZA, 2013). De acordo com Faria, Petinelli e Lins, (2012) foi nos governos Lula que as Conferências tornaram-se uma das principais arenas de interlocução entre governo e sociedade civil com 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.

As Conferências constituem mais uma inovação institucional do Brasil democrático. Ainda, segundo as palavras das referidas autoras, as Conferências são

espaços institucionais de participação, representação e deliberação que requerem esforços diferenciados, tanto de mobilização social, quanto de construção da representação política e do diálogo em torno da definição de uma determinada agenda de política pública. Elas podem ser realizadas em âmbito municipal, estadual e federal, não sendo um evento isolado, mas sim construído como parte de um processo amplo de diálogo e democratização da gestão pública, passando inclusive pelos Conselhos de políticas públicas. Um dos produtos das Conferências são as propostas, que após serem discutidas e aprovadas pelos delegados, são consolidadas em um relatório final, encaminhado ao órgão responsável pela Conferência que dará prosseguimento às demandas (SOUZA, 2013).

Como exposto, tem sido cada vez mais necessário pensar na participação social para além da escolha dos nossos representantes. É importante que não seja uma elite poderosa a responsável por decidir o destino do país, apenas através de sanções que surjam de cima para baixo. Destaca-se, logo, a relevância da instituição de instâncias que contemplem diversidade de atores e demandas. Essas instâncias podem ser chamadas de "espaços participativos", sendo compreendidos como locais em que a sociedade civil e também o Estado buscam trabalhar para a formulação, execução e avaliação das políticas públicas. O que essas organizações da sociedade civil, movimentos sociais e indivíduos estão representando é um discurso sobre direitos ou temas e não um conjunto específico de pessoas. Na medida em que uma ampla gama de discursos se faz representada, os sujeitos se veriam contemplados, inclusive, em seus dilemas e tensões, tirando o peso da legitimidade deliberativa, que pressupõe que todos devem estar envolvidos (MENDONÇA, 2010). Mesmo que fosse desejável, certamente é impossível que todos os indivíduos participem diretamente de todas as questões políticas.

Diante da atual crise de representatividade temos nas conferências um respaldo abrangente de interação com outras instâncias federativas e de participação, inclusive com os próprios conselhos de políticas públicas. A dinâmica organizacional das conferências permite a formação de arranjos mais densos entre as esferas de governo, uma vez que a população do respectivo ente também influencia nos processos deliberativos (MAGALHÃES, 2015). Nesse sentido, o esforço neste capítulo demonstrou como a representação eleitoral apresenta certas limitações que têm sido exploradas por outras instâncias de participação da sociedade civil. Com a ampliação da atuação da sociedade a noção de cidadania ganha outro significado, que anteriormente se restringia apenas à escolha dos governantes. Para a efetivação da participação o governo deve

oferecer ao cidadão condições para exercer sua cidadania. No próximo capítulo, o trabalho contará com uma abordagem do histórico das Conferências no Brasil e análises dos pesquisadores sobre sua relevância para o Brasil democrático.

CAPÍTULO 2 – TRAÇOS DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

Retomando o conceito de Conferência que foi abordado no primeiro capítulo, podemos compreendê-la como uma instância de participação social convocada pelo poder público ou pela sociedade civil. Seu objetivo gira em torno de debater sobre o planejamento, o controle e a gestão de uma determinada política ou de um conjunto de políticas públicas que incidem sobre a população. Nelas, os atores se propõem a debater sobre os mais diversificados temas e subsidiar o planejamento de diferentes áreas como saúde, educação, juventude, cultura, assistência social, comunicação, direitos humanos, etc. Esse debate promovido pelo governo e sociedade civil abre um importante espaço de troca de experiências. A Conferência ocorre em níveis municipal, estadual e nacional. A secretaria responsável pela Conferência deve montar um grupo que coordene o processo, sendo ele a Comissão Organizadora, criada através de eleição, que define o critério para a eleição de delegados para a etapa estadual. A instituição dessa comissão tem o potencial de trazer caráter participativo para dentro das Conferências. Nela, podem-se agrupar representantes do poder público - envolvendo o maior número possível de secretarias e não só as que estão diretamente envolvidas com o tema - e as organizações da sociedade civil.

O número e o perfil dos delegados devem ser determinados pela equipe organizadora, que coordena a eleição dos representantes. É papel do poder público garantir que na conferência estejam representados todos os setores da sociedade envolvidos com o tema - gestores públicos, trabalhadores, empresários, pesquisadores, ONGs, movimentos sociais e sindicatos – participando em condições semelhantes.

Não há periodicidade legal obrigatória para a realização de todas as Conferências, mas tendo em vista sua função de avaliar as políticas públicas municipais, é interessante se forem realizadas a cada dois anos como forma de avaliar a gestão e a implementação das políticas. Isto permite que, caso a avaliação seja positiva, possa haver continuidade e, caso seja negativa, rever as prioridades da gestão.

As etapas preparatórias (municipais, territoriais, temáticas, regionais) são momentos importantes e ricos no processo de uma Conferência, uma vez que são responsáveis pela

proposição de políticas públicas de diferentes áreas. Nelas o debate se intensifica, tanto nos temas nacionais como nos locais, proporcionando ao cidadão oportunidade de propor soluções para os problemas da sua cidade, estado e do país. O nível municipal é o primeiro, sendo uma fase preparatória para a Conferência Nacional e pode ser realizado tanto por convocação do Executivo quanto da sociedade civil. Nesta etapa os participantes discutem e elaboram, segundo eixos específicos, propostas de políticas relacionadas ao tema da Conferência, posteriormente enviadas à etapa estadual. Também é feita a eleição dos delegados, em número proporcional à população da cidade, que são pessoas responsáveis por representar a sua cidade na próxima etapa, a Estadual. De acordo com o Instituto Polis (2003) também tem grande importância o processo anterior à etapa municipal que são as pré-conferências regionais. Nesta etapa o município é dividido em áreas, de acordo com a forma já adotada pela prefeitura. Elas ampliam a participação das pessoas por serem realizadas em mais locais e já prepara a sociedade para o tema que será abordado na Conferência do município. Nelas também são escolhidos os delegados regionais que participarão da Conferência municipal.

Nas Conferências estaduais são eleitas as propostas que serão enviadas à etapa nacional e novos delegados são escolhidos pelos participantes. Por fim, na Conferência Nacional, escolhem-se as propostas finais daquela Conferência. As propostas que chegam à etapa nacional já passaram por um grande processo de alteração, votação e aperfeiçoamento.

Ao participar do processo das Conferências a sociedade tem esperança de que as propostas sejam levadas com seriedade e que o objetivo das mesmas, de pautar e guiar os governantes na construção de políticas, seja executado. Por isso é de grande relevância que os grupos interessados pelas temáticas trabalhem e se mobilizem para a participação qualificada nesses espaços, além de acompanhar, fiscalizar e intervir nos encaminhamentos dados às propostas deliberadas nas Conferências.

Cinco são as categorias presentes de maneira geral nas Conferências: usuários, trabalhadores, movimentos sociais, empresários e sindicatos. Além destes, prestadores de serviço ou concessionários de serviços públicos, organizações não governamentais, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa.

Também de acordo com o Instituto Polis, as Conferências apresentam algumas características em comum, como: a) definir princípios e diretrizes das políticas setoriais: os participantes da Conferência devem traçar um plano estratégico para o setor, definindo as prioridades da secretaria para os próximos anos; b) avaliar programas em andamento,

identificar problemas e propor mudanças, para garantir o acesso universal aos direitos sociais; c) dar voz e voto aos vários segmentos que compõem a sociedade e que pensam o tema em questão; d) discutir e deliberar sobre os Conselhos no que se refere a formas de participação, composição, proposição da natureza e de novas atribuições. Os delegados das Conferências também podem indicar os membros titulares e suplentes, opinar sobre sua estrutura e funcionamento e recomendar a formação de comitês técnicos; e) avaliar e propor instrumentos de participação popular na concretização de diretrizes e na discussão orçamentária. Essas características permitem aos diversos segmentos sociais, direta ou indiretamente envolvidos com o tema em questão, a deliberação sobre políticas que afetam toda a sociedade.

De acordo com dados de 52 Conferências Nacionais analisados por Teixeira, Souza e Lima (2011, p. 15), 73% das Conferências realizadas de 2003 a 2010 apresentaram etapas no nível estadual e municipal. A partir do nível municipal, se intensifica o papel de representantes que terão responsabilidade de discutir as propostas e elaborar relatórios que serão encaminhados à etapa seguinte. Nestes casos, a representação de entidades e organizações da sociedade civil que possuem afinidade com a temática são reconhecidas como interlocutoras válidas da população em geral. Abordagens da teoria participativa fazem apontamentos pelo qual uma escala menor (dimensão compreendida como território ou nível administrativo), podem vir a desenvolver processos participativos de maior qualidade, sendo sua hipótese de que os níveis intermédios são aqueles com maior qualidade democrática.

2.1 - Do Local ao Nacional

A Constituição de 1988 trouxe um novo marco na formulação e implementação das políticas públicas, haja vista que conferiu autonomia político administrativa aos municípios. Estes passaram a ser entes da federação e ter capacidade e autonomia em formular e implementar políticas. Esta situação trouxe consigo o desafio da coordenação intergovernamental na gestão pública (SILVEIRA, COSTA, OLIVEIRA, 2011).

A municipalização das políticas públicas implicou em uma nova forma de ação pública, devido ao fortalecimento do nível municipal e da maior presença da sociedade nos espaços públicos. No espaço local o cidadão pode identificar os problemas, captar novas demandas, denunciar, reivindicar, propor argumentar, persuadir e influir (OLIVEIRA, 2006). Os indivíduos tornam-se atores sociais no espaço em que vivem, e o espaço local por excelência é o município (COPATTI, 2010).

Fazer com que a participação chegue até o nível nacional é um desafio. Segundo os dados da Tabela 01 abaixo podemos perceber que a participação em Conferências no nível municipal supera todos os outros níveis.

Tabela 01 – Participação nos três níveis de conferência

Participação nos três níveis de conferência

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

Fonte: Avritzer (2011).

Neste sentido, o governo local vem assumindo centralidade no que diz respeito à criação e ao dinamismo de mecanismos que estimulem e permitam o engajamento e a capacitação da sociedade para o acompanhamento e controle das Políticas Públicas.

> O desenvolvimento das políticas sociais em nível local gera possibilidades inovadoras na gestão pública, permitindo desta forma, aprofundar e consolidar a democracia no nosso país, alterando a distribuição de poder na sociedade, transformando privilégios em direitos, "direitos em princípio" em direitos na prática, clientelas em cidadãos ativos, estruturas administrativas patrimoniais e clientelistas em mecanismos eficientes de gestão pública, sociedades fragmentadas em novas formas de organização, integração e desenvolvimento do capital social, fortalecendo a governabilidade local (FLEURY, 2004 et al DIEGUES 2012, p.XX).

Posto isso, percebeu-se o fortalecimento do nível municipal pela grande proximidade com os cidadãos. Nessa nova conjuntura, as cidades conquistam cada dia um forte protagonismo tanto na vida política como na vida econômica, social, cultural e nos meios de comunicação (CASTELLS e BORJA, 1996). Abaixo se encontra a relação de conselhos municipais e estaduais[2] por área temática, até o último ano de 2012.

[2] Compreender melhor o conselho de políticas públicas se faz relevante para este trabalho no sentido em que são eles os responsáveis pelas organizações das conferências, através da instituição de Comissões Organizadoras.

Tabela 02 – Conselhos Municipais e Estaduais – 2009/2012

Existência de Conselhos Municipais e de Conselhos Estaduais, segundo os temas - Brasil - 2009/2012

Temas	Existência de Conselhos	
	Percentual de Municipais em 2009 (%) (N=5.565)	Percentual de Estaduais em 2012 (%) (N-27)
Saúde	97,0	100,0
Criança e Adolescente	91,0	100,0
Educação	79,0	100,0
Meio Ambiente	56,0	100,0
Cultura	35,5	100,0
Direitos do Idoso	25,0	100,0
Habitação	9,0	100,0
Esporte	18,0	63,0
Segurança Pública	11,0	63,0
Direitos da Pessoa com Deficiência	10,0	59,3
Transporte	3,0	48,1
Promoção da Igualdade Racial	6,0	37,0
Direitos de LGBT	0,1	18,5

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009 e Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2012.

Em relação às Conferências Nacionais, o Brasil desenvolve sua tradição desde o início dos anos 1940, quando o governo Vargas convocou uma primeira Conferência Nacional de Saúde. No entanto, o grande impulso conferido às Conferências Nacionais ocorreu depois de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente. A eleição de Lula trouxe expectativas em relação a abertura do Estado ao diálogo com a sociedade. Desde sua eleição, o Governo Federal adotou uma orientação genericamente participativa que implicou na expansão dos Conselhos Nacionais e em uma forte expansão das Conferências Nacionais (AVRITZER, 2010). Isso explica o grande número de Conferências que foram realizadas nos últimos 20 anos, cerca de 80, em diversas áreas temáticas: 21 na área da saúde, 20 no tema das minorias, 6 de meio ambiente, 22 sobre Estado, economia e desenvolvimento, 17 sobre educação, cultura, assistência social e esportes e 11 sobre Direitos Humanos (DULCI, 2011).

Nos governos Lula e Dilma foram realizadas mais de 100 Conferências Nacionais, de diferentes áreas temáticas, incluindo-se as minorias políticas como mulheres, negros, LGBTQ+ e jovens. De acordo com a Secretaria de Governo da Presidência da República, de 1941 a 2013 foram realizadas 138 Conferências no âmbito nacional, das quais 97

aconteceram entre 2003 e 2013 abrangendo mais de 43 áreas setoriais nas esferas municipal, regional, estadual e nacional. Desde então, o Brasil tem se destacado no mundo por fazer grandes conferências temáticas capazes de reunir diversos segmentos da sociedade.

A tabela abaixo informa sobre o total de Conferências Nacionais de Políticas Públicas realizadas no Brasil entre 1988 e 2009, distribuídas por temas, anos de realização e número de ocorrências.

Tabela 03 – Conferências Nacionais de Políticas Públicas

Conferências Nacionais de Políticas Públicas: distribuição por temas, anos de realização e número de ocorrências

N.	Conferência	Ano	Total
1	Aqüicultura e Pesca	2003/2006/2009	3
2	Assistência Social	1995/1997/2001/2003/2005/2007/2009	7
3	Cidades	2003/2005/2007	3
4	Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	1994/2004	2
5	Comunicação	2009	1
6	Comunidades Brasileiras no Exterior	2008/2009	2
7	Cultura	2005	1
8	Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário	2008	1
9	Direitos da Criança e do Adolescente	1997/1999/2002/2003/2005/2007/2009	7
10	Direitos da Pessoa com Deficiência	2006/2008	2
11	Direitos da Pessoa Idosa	2006/2009	2
12	Direitos Humanos	1996/1997/1998/1999/2000/2001/2002/2003/2004/2006/2008	11
13	Economia Solidária	2006	1
14	Educação Básica	2008	1
15	Educação Escolar Indígena	2009	1
16	Educação Profissional e Tecnológica	2006	1
17	Esporte	2004/2006	2
18	Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais	2008	1

19	Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	1994/2006	2
20	Juventude	2008	1
21	Medicamentos e Assistência Farmacêutica	2003	1
22	Meio Ambiente	2003/2005/2008	3
23	Políticas Públicas para as Mulheres	2004/2007	2
24	Povos Indígenas	2006	1
25	Promoção da Igualdade Racial	2005/2009	2
26	Saúde	1992/1996/2000/2003/2008	5
27	Saúde Ambiental	2009	1
28	Saúde Bucal	1993/2004	2
29	Saúde do Trabalhador	1994/2005	2
30	Saúde Indígena	1993/2001/2005	3
31	Saúde mental	1992/2001	2
32	Segurança Alimentar e Nutricional	1994/2004/2007	3
33	Segurança Pública	2009	1
	TOTAL		**80**

Fonte: Série Pensando o Direito - Nº 27/2010 - Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL).

Como demonstrado acima, percebemos que as áreas que receberam maior atenção, no período de 1988 e 2009, para a realização de Conferências, são as de Direitos Humanos, Assistência Social, Direitos da Criança e do Adolescente, e Saúde, respectivamente.

De acordo com pesquisa realizada por Petinelli 2011, verificou-se que, entre 1988 e 2010, 40 políticas públicas distintas foram debatidas em Conferências Nacionais e intermediárias (municipais, regionais e estaduais). Os temas mais recorrentes ainda são restritos, sendo políticas de Saúde, Assistência Social, Direitos Humanos, Direitos da Criança e do Adolescente e Segurança Alimentar e Nutricional.

Segundo a mesma autora, a saúde é recordista em número de encontros e em diversidade de temas discutidos em Conferências. De forma semelhante, a política de Direitos Humanos tem sido construída com a participação de atores sociais, nacional e internacionalmente relevantes, em fóruns, conferências e convenções mundiais e mostra-se como a segunda com maior número de conferências realizadas e de temas debatidos. O aumento quantitativo das Conferências Nacionais mostra que existe hoje uma política participativa no nível federal de governo centrada nas Conferências Nacionais e seus

resultados mostram que o padrão de participação inclusiva que surgiu ao nível local, no Brasil, está se expandindo para o nível nacional (AVRITZER, 2012).

Petinelli (2017) levantou, no final de 2017, alguns dados de acordo com análises de seis conferências nacionais: a 1ª Conferência de Aquicultura e Pesca (doravante 1ª CAP), a 1ª Conferência de Cidades (1ª ConCidades), a 1ª Conferência de Meio Ambiente (1ª CMA), a 1ª Conferência de Esporte (doravante 1ª CE), a 1ª Conferência de Políticas para Mulheres (1ª CPM) e a 1ª Conferência de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (1ª CPIR). Todas foram realizadas no primeiro mandato de Lula (2003-2006) de forma inédita e foram organizadas por ministérios liderados por políticos da base aliada.

Um apontamento relevante em relação às constatações da autora diz respeito à dinâmica representativa dessas conferências. Segundo a autora, apenas a 1ª CAP assegurou paridade de representação entre atores governamentais e não governamentais e entre os diversos atores societais. Os outros três processos privilegiaram, formalmente, a representação da sociedade civil e, dentro desse segmento, os atores sociais (movimentos sociais, entidades civis, ONGs) ante os atores de mercado (empresários, prestadores de serviço, operadores, concessionários).

Ainda, para a autora, à dinâmica representativa dos seis processos conferencistas apontam indicativos de conferências pouco representativas, embora plurais, haja vista o privilegio à representação de certos atores tanto pelas regras estabelecidas como pela ausência delas. Sob tal configuração, os atores aprovariam um número mais expressivo de recomendações de seu interesse e, ao mesmo tempo, bloqueariam propostas contrárias às suas preferências ao longo do processo.

Já a dinâmica deliberativa foi marcada pelo debate e tomada de decisões sem regras pré-estabelecidas, nas maiorias das discussões, o que fortalece em certa medida a dinâmica representativa. Percebe-se, ainda, que os segmentos não estatais foram favorecidos nos debates.

Faria e Lins (2012) também levantaram alguns dados sobre as conferências de saúde que podem nos trazer alguns apontamentos sobre a dinâmica de *scalling up*, do local ao nacional, das conferências. As autoras trazem a ideia de um sistema integrado de participação, no qual é possível perceber a integração de diferentes tipos de ação de participação, deliberação e representação, apresentando comportamento similares nos diferentes níveis.

> Logo, pensar as conferências de políticas públicas a partir da ideia de sistema integrado de participação e deliberação requer compreender como os atores

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

Faria e Lins (2012) fixaram as conferências de saúde como objeto de pesquisa para identificar se a ideia de um sistema integrado de participação caberia neste caso. Esse processo de conexão e coordenação entre as partes, vai do local ao nacional, fazendo com que seja mais claro perceber se está sendo feito o que esses espaços se propõe, que é a inclusão dos cidadãos afetados no processo deliberativo sobre as diretrizes das políticas a que se referem e neste caso, de saúde.

Para as autoras a mudança de escala impactaria em duas vertentes: i) na elaboração das regras, impondo um grau de formalismo maior à dinâmica interna das conferências; e ii) nos diferentes padrões de ação e interação no interior destes espaços. Elas puderam perceber que à medida que se verifica mudança de escala, a confirmação do ponto i destacado acima, com a sofisticação das regras, as quais passam a discriminar com maior precisão quem serão os atores aptos a participar das etapas – e a forma como deverão fazê-lo.

A mudança de escala mudou algumas expressões das conferências, que se resume em: i) o perfil de gênero dos delegados, pois enquanto, na etapa distrital, predomina a representação feminina nos três segmentos, nas fases subsequentes (da municipal à nacional) os delegados do gênero masculino tornam-se predominantes, notadamente no segmento usuários e; ii) variação no padrão de argumentação, pois a conversação cotidiana vai cedendo lugar aos discursos mais estruturados, baseados em argumentos mais técnicos e politizados.

> É possível afirmar, como decorrência deste processo, que a mudança de escala afeta também o comportamento dos participantes, pois a cada etapa que se sucede mudam os repertórios de ação, os quais passam a ser mais e mais representativos, embora nem sempre mais deliberativos. A análise da dinâmica interna das conferências e das configurações institucionais permite afirmar que tais espaços são ocupados por estas distintas formas de ação, e que elas se conectam por meio de diferentes mecanismos, os quais envolvem desde as eleições dos delegados até a consolidação dialógica das propostas (Faria e Lins, 2012, p.90).

Os conselhos também desempenham um papel fundamental no processo conferencista, uma vez que são responsáveis por sua convocação e organização. O papel

dos conselhos e a articulação de redes experienciadas por esse processo, reforça a ideia de um sistema integrado de participação e deliberação, uma vez que a conexão deixa de se verificar somente entre as etapas das conferências, conforme mostrado neste capítulo, mas também entre as diferentes instituições participativas que conformam a política de saúde no país. (FARIA e LINS, 2012).

Assim como em outras instituições participativas, nas conferências podemos perceber que, do local ao nacional, ocorrem mudanças na infraestrutura, no comportamento dos atores, na participação, no conteúdo do debate, na regra de funcionamento, dentre outros fatores, que tendem a não permanecer constantes com a mudança de escala. O esforço a se fazer é perceber se essas mudanças decorrentes da mudança de escala estão tornando o produto findo das conferências - as propostas - menos plurais e inclusivas.

2.2 - Dinâmica da Representação

Outro debate importante se traduz na busca por compreender quem são as atrizes e atores que estão participando desses canais de interlocução com o Estado. Para isso, apresentamos recentes pesquisas publicadas pelo Ipea sobre a representação desses atores e suas dinâmicas participativas, que demonstram o padrão participativo no Brasil.

> A análise do potencial de inclusão das conferências aponta para a necessária observação do perfil daqueles que delas participam no intuito de verificar se segmentos da população que tradicionalmente estão excluídos do processo participativo encontram possibilidade de maior presença, e possivelmente de expressão, nestes espaços (CUNHA, 2012, p.21).

Segundo as pesquisas realizadas pelo Ipea (2013), nas palavras de Avritzer:

> Participam das conferências nacionais em torno de 6,5% da população adulta do país. O participante típico das conferências é uma participante, isto é, uma mulher, com quatro anos de escolaridade e uma renda que varia de 1 a 4 salários mínimos (AVRITZER, 2013, p.12).

Verificando quem são os participantes das Conferências trazemos as interpretações de CUNHA (2013), abaixo.

Tabela 04 – Participantes (faixa etária)

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

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

Fonte: Avritzer (2011).

A faixa etária dos participantes das conferências encontra-se entre 19 e 59 anos, em todos os níveis de governo. A participação e a observação de diversas Conferências, ao longo dos últimos quinze anos, permitiram identificar uma menor participação de jovens. A exceção está na Conferência da Juventude – e pode indicar que eles têm pouco interesse em participar de espaços políticos (Telles e Dias, 2010) ou têm buscado outras formas de participação política, como protestos e outras manifestações em redes sociais, por meio da internet (Santos, 2010).

Tabela 05 – Participantes (sexo)

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

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

Fonte: Avritzer (2011).

A participação das mulheres decresce conforme aumenta a escala, ou seja, elas participam mais nos níveis municipal e estadual e menos no nacional. Esse dado sugere uma possível explicação, segundo Cunha, que seria o fato de que as mulheres conseguem conciliar suas tarefas do cotidiano com mais esta atividade em nível local, o que não deve ser possível quando a participação ocorre nos demais níveis. A participação além da escala local implica em um distanciamento no tempo e no espaço, o que aumentam as dificuldades, caso não hajam aportes que viabilizem esta participação, como creches ou

serviços de cuidadores para crianças nos locais das conferências ou financiamento da estadia para as crianças que demandam cuidados especiais.

Tabela 06 – Participantes (raça/cor)

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

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

Fonte: Avritzer (2011).
Obs.: a inexistência de dados para amarelos e indígenas decorre do tipo de pesquisa realizado e não de sua efetiva ausência nas conferências.

Os dados colhidos pela pesquisa junto à população, em geral, mostram que a participação de negros e pardos prevalece sobre a participação de brancos nas etapas local/regional (56,4%) e estadual (51,3%), equivalente ao nível municipal (50%) e decrescendo na etapa nacional (47,4%). A inclusão de negros e pardos tem ocorrido nas conferências, uma vez que os percentuais de participantes estão próximos aos da população em geral. A diminuição da participação no nível nacional, aponta que o fator raça/cor estaria associado ao fator escolaridade.

Alguns apontamentos são feitos por Cunha segundo os dados analisados pelas pesquisas supracitadas. O primeiro é de que a escala é um fator que pode propiciar ou restringir a participação de alguns segmentos populacionais. Os segmentos mais atingidos pela escala são os seguintes grupos: pessoas idosas, mulheres, pessoas negras e pardas, pessoas com ensino médio e superior/pós-graduação, inativos e pessoas com renda inferior a dois salários mínimos (SMs) e superior a vinte SMs.

Ainda segundo os dados desta pesquisa, Cunha analisa que há certo equilíbrio na participação de homens e mulheres, quando se trata de participantes de conferências em geral, assim como na participação de brancos e negros/pardos, ou seja, as conferências têm incluído mulheres e negros, observadas as diferenças quando se trata de escala, apontadas no texto. Ainda, os fatores que se mostraram mais relevantes para a reprodução da desigualdade foram escolaridade e renda.

> O debate interno à teoria democrática deliberacionista, que trata da igualdade deliberativa, tem apontado dois possíveis caminhos para se assegurar a legitimidade das decisões tomadas em processos participativos sustentados na deliberação: a inclusão do maior número de pessoas de forma a abarcar a pluralidade da sociedade ou a inclusão de todos os discursos existentes sobre uma determinada temática (CUNHA, 2012, p. 35).

Ainda:

> De modo geral, portanto, a despeito das particularidades observadas por área de política, o desenho institucional das conferências tem assegurado ampla participação dos cidadãos (Almeida, 2013; Avritzer, 2013; Cunha, 2013; Faria e Lins, 2013; Pogrebinschi, 2013; Ramos, 2013) e apresentado fortes elementos deliberativos (Ramos e Faria, 2013). Seu grau de inclusão decorre, de um lado, da pluralidade de atores societais e governamentais envolvidos no processo e, de outro, do potencial deliberativo dos espaços de discussão e de tomada de decisão presentes ao longo desse processo. (PETINELLI, 2017, p.619).

Em torno da discussão sobre a representação de atores nessas instituições participativas cabe fazer alguns apontamentos. A participação de atrizes e atores no nível local se dá de maneira mais numerosa, ou seja, mais pessoas entram para o debate da coisa pública. Isso pode trazer mais qualidade para as propostas e demandas, uma vez que estão sendo feitas por diferentes e maiores segmentos da sociedade. No entanto, isso não significa diretamente que mais demandas estão sendo representadas. Para entrar nesse diálogo, é necessário compreender quais são as demandas que estão sendo priorizadas a nível federal, o que será discutido no próximo capítulo.

A participação da sociedade dentro dos Conselhos e Conferências vai diminuindo com o aumento da escala, assim como certos grupos da sociedade sofrem mais baixas. Esse aspecto se dá pelas dificuldades que a escala impõe ao cidadão. Arcar com o custo da viagem e do tempo, estar livre no trabalho, ter com quem deixar/cuidar dos dependentes assim como compreender a importância da participação são alguns dos desafios impostos pela participação. Ainda é necessário refletir sobre como o perfil dos participantes dessas esferas se diferenciam do local ao nacional e repensar se os debates têm consolidado pautas semelhantes ou concentradas.

2.3 - Conferências e Direitos Humanos

No desenvolvimento deste trabalho foi feita uma introdução sobre os mecanismos de participação da sociedade, entre eles as chamadas Conferências. Percebemos seu potencial de direcionamento das políticas públicas e espaço amplo e diversificado de participação social. No entanto, elas ainda apresentam algumas limitações relacionadas

ao problema da escala, de priorização de demandas, de mudanças de governo, efetivação de propostas, entre outras.

Para buscar entender esses desafios, esse trabalho se propõe a estudar as Conferências de Direitos Humanos. Neste tópico será introduzida a temática dos Direitos Humanos e participação, além da compreensão dos estudos sobre as Conferências de Direitos Humanos, bem como introduzida a temática dos Direitos Humanos e participação.

Nos últimos anos o debate em torno dos Direitos Humanos tem se intensificado bastante. No entanto, esse termo tem origem antiga, com traços no Cristianismo, que, durante a Idade Média, veio em defesa da igualdade de todos os homens numa mesma dignidade, criando a teoria do direito natural, baseada na ideia de que o indivíduo está no centro de uma ordem social e jurídica justa.

Também possui traços na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, promulgada em 26 de agosto de 1789, na França, como fruto dos ideais Iluministas de liberdade, igualdade e fraternidade, que conduziram a Revolução no país, servindo como precursor do pensamento humanitário. Essa declaração afirmava que "os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem são a fundação de todo e qualquer governo". Quem passa a deter a soberania é a nação, e não o rei e todos são proclamados iguais perante a lei, eliminando os privilégios de nascimento. Esse documento foi a primeira declaração de direitos e fonte de inspiração para outras que vieram posteriormente, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948.

De acordo com os dados da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é um documento marco na história dos direitos humanos. Elaborada por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo, a Declaração foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução 217 da Assembleia Geral como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações. Ela estabelece, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos. Desde sua adoção, em 1948, a DUDH foi traduzida em mais de 500 idiomas – o documento mais traduzido do mundo – e inspirou as constituições de muitos Estados e democracias recentes.

A DUDH, em conjunto com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e seus dois Protocolos Opcionais (sobre procedimento de queixa e sobre pena de morte) e

com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e seu Protocolo Opcional, formam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos.

Uma série de tratados internacionais de direitos humanos e outros instrumentos adotados desde 1945 expandiram o corpo do direito internacional dos direitos humanos. Eles incluem a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), entre outras. Comparando-se os primeiros artigos da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, percebemos a semelhança, respectivamente: "Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundar-se na utilidade comum" e "Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade".

Os Direitos Humanos (DH) são aqueles compreendidos como inerentes aos seres humanos, ou seja, são direitos universais assegurados pela simples condição humana de cada indivíduo, não sendo feita distinção entre raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição. Os Direitos Humanos incluem os direitos civis e políticos: direitos à vida, à propriedade, liberdade de pensamento, de expressão, de crença, igualdade formal etc; os direitos econômicos, sociais e culturais: direitos ao trabalho, à educação, à saúde, à previdência social, à moradia, à distribuição de renda, entre outros; os direitos difusos e coletivos: direito à paz, direito ao progresso, autodeterminação dos povos, direito ambiental, direitos do consumidor, inclusão digital, entre outros.

A ideia dos Direitos Humanos serem considerados direitos universais traz consigo uma ideia revolucionária, de que suas reivindicações são universalmente válidas, independentemente do fato de serem reconhecidas ou não pelas leis. Os governos se comprometem em agir de maneira a promover e proteger os Direitos Humanos e as liberdades de cada indivíduo contra ações que interferem nas liberdades fundamentais e na dignidade humana.

De 1964 até 1985, sob o Regime Militar, o Brasil sofreu graves desrespeitos aos Direitos Humanos, resultando em sérias consequências aos direitos fundamentais. O sistema mais afetado durante esse regime foi o político. Foram instituídas práticas como a

cassação dos direitos políticos dos opositores, fechamento do Congresso, extinção dos partidos políticos e a criação do Serviço Nacional de Informações (SNI), uma espécie de polícia política.

De longe, a maior infração aos DH aconteceu através da lamentável prática da tortura, sequestros e assassinatos de opositores à Ditadura, através de centros de tortura ligados ao Destacamento de Operações e Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-Codi), um órgão de inteligência subordinado ao Estado. Foi com a instituição do Regime Democrático que o Brasil voltou a avançar com as pautas do DH, sendo esse um dos fatores que mais contribuiu para o seu avanço. Muitos movimentos de luta por direitos surgiram nos últimos 50 anos, como em 2012, a Comissão Nacional da Verdade (CNV) para investigar as violações contra os direitos humanos cometidas entre 1946 e 1988. Hoje, os Direitos Humanos são garantidos pela Constituição de 1988, logo no primeiro artigo, em que podemos identificar o princípio da cidadania, da dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho. Apesar das leis defenderem os DH e deles terem se tornado, no Brasil, um compromisso do Governo Federal e serem conduzidos como uma política pública, sofre-se com muitas violações.

O relatório "Estado dos Direitos Humanos no Mundo", organizado pela Anistia Internacional, mostra que entre as principais falhas do Brasil em Direitos Humanos, estão: alta taxa de homicídios no país, sobretudo de jovens negros; os abusos policiais e as execuções extrajudiciais, cometidas por policiais em operações formais ou paralelas, em grupos de extermínio ou milícias; a crítica situação do sistema prisional; a vulnerabilidade dos defensores de direitos humanos, principalmente, em áreas rurais; a violência sofrida pela população indígena, sobretudo pelas falhas em políticas de demarcação de terras; e as várias formas de violência contra as mulheres. Apesar de algumas falhas governamentais em melhorar a situação dos DH, a sociedade tem investido em transformar esse cenário, principalmente através da mobilização de diversos segmentos, como das periferias e favelas, principais vítimas das violações de direitos humanos, e na luta através dos Conselhos, manifestações e Conferências para levantar suas pautas.

Buscando compreender melhor a situação dos DH no Brasil, trago dados de relatório produzido pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos, do Ministério dos Direitos Humanos, deste ano de 2017. O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH) possui um mecanismo chamado de Revisão Periódica Universal (RPU), que determina que todos os 193 Estados-membros da ONU sejam submetidos

periodicamente a uma revisão de sua situação de direitos humanos a cada quatro anos e meio, para avaliar o cumprimento por parte dos Estados das obrigações e compromissos internacionais assumidos em matéria de direitos humanos. No mês de maio deste ano de 2017, o Brasil apresentou seu relatório em Genebra, na Suíça, no terceiro ciclo da RPU, com as respostas às recomendações feitas na última RPU em 2012.

No relatório apresentado neste ano, reúnem-se informações sobre ações e políticas públicas implementadas, nos últimos anos, para promover e proteger direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais garantidos pela legislação nacional e por tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Segundo a Secretaria de Direitos Humanos, do Ministério dos Direitos Humanos, quase todas as 169 recomendações apresentadas há quase cinco anos estão em processo de implementação ou implementadas, menos uma, feita pela Dinamarca, que recomendou ao Brasil que extinguisse as forças policiais militares, unificando-as com as polícias civis. O Brasil justificou que, em nossa Constituição, é prevista a existência de duas forças policiais, com atribuições e organização distintas.

Neste relatório, também, é assegurado que o país vem adotando medidas de controle sobre a atuação dos profissionais de segurança pública, seja com a criação de ouvidorias e corregedorias, seja com a sua permanente capacitação. Foram citados, ainda, alguns avanços nos últimos anos, como a substituição, em 2014, do antigo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Cddph) pelo atual Conselho Nacional dos Direitos Humanos (Cndh), órgão que garante ter fortalecido. Também é citado no relatório que, entre 2004 e 2014, cerca de 36 milhões de brasileiros deixaram a situação de extrema pobreza, o que é considerado como exemplo de "conquistas para a promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil". Além disso, também foi apresentado políticas sociais de destaque como o Programa Bolsa Família (ao qual foram destinados, só em 2016, R$ 28,5 milhões que, em dezembro último, beneficiaram 13,57 milhões de famílias), e o Minha Casa Minha Vida, entre outros.

Apesar de alguns avanços, certos desafios ainda persistem, como os apresentados no relatório, sendo a dificuldade de proteção de defensores de direitos humanos no Brasil[3], em especial, quanto a profissionais de comunicação, lideranças rurais, indígenas,

[3] Em 2018, Marielle Franco, vereadora eleita na cidade do Rio de Janeiro e defensora dos direitos humanos, e seu motorista, Anderson Gomes, foram brutalmente assassinados chocando o Brasil e também do sistema de direitos humanos da ONU.

quilombolas e ambientalistas. Segundo a coordenadora de Política Externa da organização não governamental Conectas, Camila Asano, o documento apresentou uma versão do relatório que diminui a distância entre o que está escrito e a realidade, numa clara demonstração da força da sociedade civil e da sua capacidade de apontar falhas e demandar melhorias nos processos institucionais.

Dessa forma, os conselhos de direitos humanos têm sido importantes pontes para introduzir pautas e promover os debates ainda tão necessários sobre essa política de carácter internacional. Abaixo podemos observar levantamento feito no ano de 2012 sobre a existência de Conselhos Estaduais de Direitos Humanos no Brasil.

Tabela 07 – Conselhos Estaduais de Direitos Humanos no Brasil – 2012

Existência e caráter dos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos, total e percentual, segundo o tipo e as Unidades da Federação - 2012

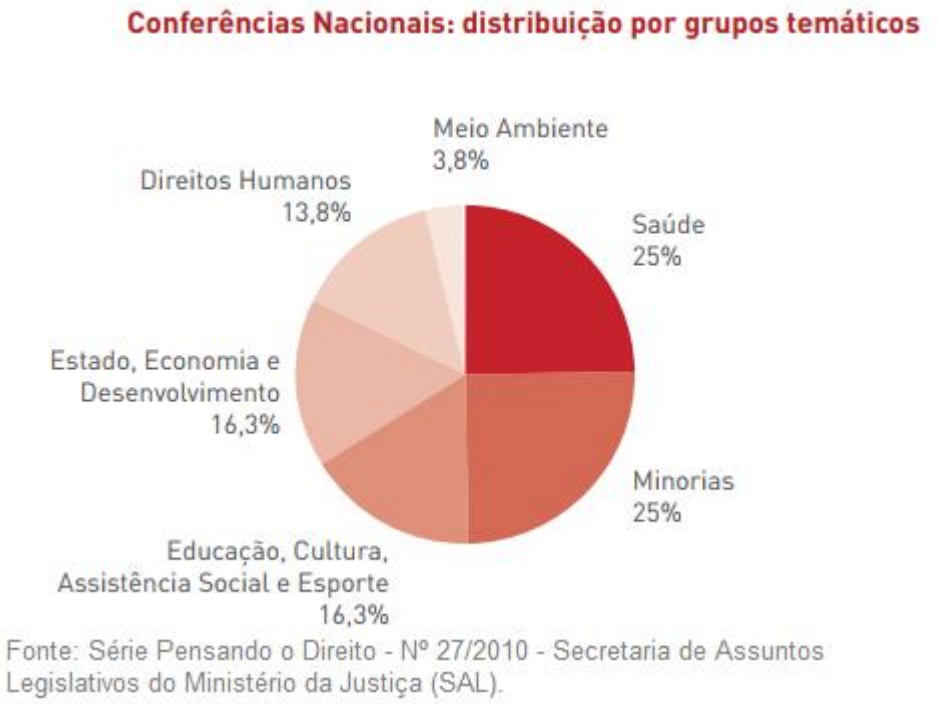
Tipo e Unidades da Federação	Existência e caráter dos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos	
	Total	Percentual (%)
Total	**27**	**100,0**
Sem Conselho		
Rondônia, Roraima, Amapá, Sergipe, Santa Catarina e Rio Grande do Sul	6	22,2
Com Conselho		
Apenas consultivo	21	77,8
Bahia e Rio de Janeiro	2	7,4
Apenas deliberativo		
Acre, Piauí, Pernambuco, Mato Grosso do Sul e São Paulo	5	18,5
Consultivo e deliberativo		
Alagoas	1	3,7
Consultivo e fiscalizador		
Ceará e Minas Gerais	2	7,4
Deliberativo e fiscalizador		
Mato Grosso e Goiás	2	7,4
Normativo e Fiscalizador		
Maranhão	1	3,7
Consultivo, deliberativo e fiscalizador		
Amazonas, Tocantins e Paraná	3	11,1
Deliberativo, normativo e fiscalizador		
Paraíba	1	3,7
Consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador		
Pará, Rio Grande do Norte, Distrito Federal e Espírito Santo	4	14,8

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2012.

Percebe-se que apenas 6 estados brasileiros não contemplam um conselho específico de DH. O que não quer dizer que o tema não esteja sendo debatido nesses espaços. Os Direitos Humanos contemplam em sua discussão o diálogo sobre as minorias, e vice-versa. Por isso, é recorrente que em conselhos de minorias (mulheres, LGBTQ+, idosos, entre outros), esse tema seja debatido e englobado nas discussões.

Além do debate dentro dos Conselhos, os DH tem sido levado também para o âmbito das Conferências, que também têm sido essenciais para esse diálogo, como demonstrado na tabela 3 deste trabalho, a área de DH foi a que mais reuniu conferências entre os anos de 1988 e 2009. Ao longo dos anos o tema de Direitos Humanos tem entrado com mais força nas Conferências, representando cerca de 13,8% como demonstra o gráfico 02 abaixo do ano de 2010.

Gráfico 02 – Conferências Nacionais por grupos temáticos



As Conferências de DH demonstram potencial de orientar debates, pautar políticas públicas e trazer temas que incidem na vida do nosso país, como ocorreu na 11ª Conferência de DH, realizada no ano de 2008. Nela foi atualizado o Programa Nacional de Direitos Humanos e, também, foi intensificada a discussão sobre o Direito à Memória como um direito humano fundamental.

> Com sua primeira edição realizada em 1996, as conferências nacionais de Direitos Humanos ocorreram anualmente até 2004, quando então passaram a ter periodicidade bianual. Foi também em 2004 que saíram

> da alçada da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e passaram a ser organizadas pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), em parceria com o Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH). Após um rompimento das entidades de direitos humanos da sociedade civil com o Estado, o que afetou o caráter paritário das representações de ambos nas conferências nacionais e esvaziou a edição de 2006, realizou-se, em 2008, a 11a Conferência Nacional de Direitos Humanos que, com o objetivo de revisar e atualizar o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), reuniu um número recorde de representantes da sociedade civil, entre os quais dezenas de entidades de defesa dos interesses de grupos sociais e culturais minoritários. (POGREBINSCHI, 2013, p. 252-253)

O quadro 02 abaixo indica os grupos minoritários representados nas Conferências Nacionais de Direitos Humanos e relaciona os anos de sua ocorrência.

Quadro 02 – Conferências Nacionais de Direitos Humanos 1996-2008

Conferências nacionais de direitos humanos

Grupos	Conferência	Anos
Negros, mulheres, índios, idosos, pessoas com deficiência, jovens, crianças e adolescentes, LGBT	Direitos Humanos	1996
		1997
		1998
		1999
		2000
		2001
		2002
		2003
		2004
		2006
		2008

Fonte: Thamy Pogrebinschi, 2013 - Conferências Nacionaiis e Políticas Públicas para Grupos Minoitários.

Analisando as diretrizes aprovadas nas edições dos anos de 2004, 2006 e 2008, pode-se perceber que, em média, 40% tratam de políticas que dizem respeito, especificamente, à algum daqueles oito grupos minoritários (Pogrebinschi, 2013). Ainda no ano de 2016, foi realizada a XII edição da Conferência Nacional de Direitos Humanos, que terá mais espaço no próximo capítulo.

> A participação da sociedade civil e as deliberações por ela realizadas em conjunto com o governo nas conferências nacionais resultam em

> instituições mais representativas – pelo grau de abrangência e inclusividade dos interesses que passam a apreciar com maior ênfase – e em uma representação política fortalecida pelos novos incentivos recebidos pelos representantes para formular políticas públicas ou iniciar o processo legislativo em determinadas direções. Tem-se, assim, pela participação, mais um meio para a democracia expressar-se como representação (Pogrebinschi, 2013, p.278).

Assim como apresentado, as Conferências são um marco na área de Direitos Humanos. A contribuição deste trabalho se resume em ampliar essa discussão para a área de Direitos Humanos, uma vez que ela engloba diferentes atores e consegue conjuntar diferentes áreas. Na busca de compreender esse fluxo decisório e o trânsito de atores, no capítulo seguinte iremos trabalhar com a IV Conferência Estadual dos Direitos Humanos de Minas Gerais e com a XII Conferência Nacional de Direitos Humanos.

CAPÍTULO 3 – DELIBERAÇÕES E ATORES DAS CONFERÊNCIAS DE DIREITOS HUMANOS

Como todo instrumento de participação e articulação intergovernamental, as conferências não estão isentas de problemas, sejam questões programáticas, de gestão ou orçamentárias, podendo haver resistência por parte dos próprios governantes. Apesar dos problemas apresentados, não se pode negar as conquistas e as inovações para as políticas públicas resultantes das conferências, de sorte que esses instrumentos merecem ser encorajados nas gestões e expandidos para outras áreas (MACIEL, 2015). Neste capítulo, iremos analisar como se deu a participação da sociedade nas conferências de Direitos Humanos através dos dados analisados das propostas e atores.

As conferências são um espaço de controle social de caráter deliberativo. Elas oportunizam o debate e avaliação de políticas, além da proposição de novas diretrizes. É o momento que a sociedade possui de reafirmar sua defesa em prol de uma política pública com qualidade dos serviços prestados à população. Como exposto ao decorrer do trabalho, compreender quem são as atrizes e os atores dos espaços participativos e qual tem sido seu discurso tem muita relevância para o debate da participação social. Pretendemos verificar o que tem sido priorizado, em questão de Direitos Humanos, pelas conferências, através das análises das propostas - quais delas estão sendo admitidas por

essas instâncias - e dos atores - verificando se nas conferências, estão se repetindo os padrões que percebemos na população em geral, ou seja, se nelas estão representados os diferentes segmentos da sociedade.

3.1 – Metodologia do trabalho

Para as análises que o trabalho se propõe a desenvolver será utilizada a metodologia qualitativa e a análise documental como estratégia de pesquisa. Serão analisadas duas categorias das conferências: as propostas e as atrizes e os atores.

3.1.1 - Propostas

A análise das propostas será feita através de três documentos, sendo eles:

I) documento com as propostas aprovadas das quatro Conferências Municipais de Direitos Humanos que foram realizadas no ano de 2015 pelos municípios do estado de Minas Gerais;

II) relatório final da IV Conferência Estadual de Direitos Humanos de Minas Gerais, realizada no ano de 2015;

III) relatório final da XII Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada no ano de 2016.

Com a análise dos documentos supracitados pretende-se verificar quais foram as propostas finais aprovadas na etapa nacional da Conferência de Direitos Humanos. Ou seja, o trabalho procura verificar, dentre as propostas aprovadas na etapa local e, posteriormente, na etapa estadual, que conseguiram alcançar a etapa final. Este levantamento irá abordar o conteúdo principal dessas deliberações, visando fazer o histórico geral do que as CDH estão discutindo.

É importante ressaltar que as propostas, dos diferentes níveis, podem divergir na maneira como são escritas e “propostas”, mas não em seu conteúdo político. Logo, uma mesma “ideia” de política pública pode ter sido sugerida nos três níveis, porém escrita de maneira diferente. Para essas análises será considerada a ideia central e não a forma como ela foi apresentada.

Para a análise das propostas é relevante o destaque de um ponto referente à metodologia escolhida pelas conferências, de acordo com o seu Regimento Interno. Os grupos de trabalho, de cada eixo, tiveram a tarefa de priorizar até 15 propostas, sendo até 10 de âmbito Estadual e até 05 de âmbito Nacional. Essas propostas apreciadas tiveram

origem nas conferências municipais de Direitos Humanos e nas conferências temáticas estaduais, realizadas antes da Conferência de Direitos Humanos.

3.1.2 - Atrizes e atores

A análise da participação das atrizes e dos atores das conferências será feita através de um documento, sendo ele:

I) lista dos indivíduos inscritos para a IV Conferência Estadual de Direitos Humanos de Minas Gerais.

Através deste documento poderão ser verificados alguns pontos. Um deles é perceber, no geral, quem foi e qual perfil tinham os participantes da etapa estadual. Esse levantamento é importante para compreendermos melhor quem são os participantes que os movimentos pelos Direitos Humanos conseguiram mobilizar. Outro ponto relevante será perceber quem são os delegados eleitos. Esse ponto nos permitirá perceber qual é perfil dos delegados que chegam à etapa nacional. Após traçado este perfil, será possível perceber se os desafios impostos pela escala podem ser aplicados à CDH.

3.2 - As Conferências de Direitos Humanos

O Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos de Minas Gerais – CONEDH, foi responsável pela produção de um documento orientador para as etapas preparatórias da IV Conferência Estadual de Direitos Humanos de Minas Gerais, de maneira a contribuir para melhores resultados nas etapas locais, sendo elas municipais ou regionais.

O tema central e eixos de discussões são os mesmos nas etapas locais e estadual, conforme quadro abaixo:

Quadro 03 – Eixos temáticos, tema e objetivo geral das Conferências de Direitos Humanos.

<table>
<tr><td colspan="2">Eixos temáticos das etapas municipais/regionais e estadual das Conferências de Direitos Humanos</td><td rowspan="2">Tema Geral</td><td rowspan="2">Objetivo Geral</td></tr>
<tr><td>Eixos</td><td>Temas dos Eixos</td></tr>
</table>

1	Direitos Humanos Para Todas e Todos: Solidariedade e Educação	"Direitos Humanos para todas e todos: Democracia, Participação, Justiça e Igualdade".	"Debater a política de Direitos Humanos através de uma abordagem transversal, ampla e agregadora, tanto no que se refere às políticas setoriais, quanto no diálogo com outras temáticas afetas aos direitos humanos: gênero, raça, mulheres, Juventude, criança e adolescente, dentre outras."
2	Democracia e Cultura da Paz		
3	Participação Social e Implementação de Conselhos Municipais de Direitos Humanos		
4	Segurança Pública versus Segurança Cidadã		
5	Igualdade Como Forma de Promoção da Justiça		
6	Direitos Humanos e Desenvolvimento Sustentável		

Fonte: produção da autora.

Os temas dos eixos perpassam pelas discussões que tem sido mais atuais em Direitos Humanos, além do foco dado à discussão das instituições participativas presentes no Brasil. Além do objetivo geral, o CONEDH elencou outros objetivos, a saber:

> a) esclarecer e difundir o aspecto conceitual, estratégico, político e operacional da transversalidade na execução das ações da política de Direitos Humanos, assim como do protagonismo e do empoderamento dos cidadãos;
> b) avaliar a efetividade das ações em execução;
> c) propor prioridades de atuação aos órgãos governamentais nos diferentes níveis de gestão, no tocante às políticas de Direitos Humanos;
> d) estimular a implantação de mecanismos e instrumentos de gestão, que garantam a transversalidade e a intersetor alidade entra e intergovernamental, contemplando a participação social;

> e) discutir e apontar formas de financiamento e de captação de recursos para as ações intersetoriais;
> f) identificar as ações, entidades e/ou organizações, nos diversos níveis de governo, envolvidas com a promoção, proteção e defesa de Direitos Humanos, de forma a garantir o alinhamento das ações com os tratados e convenções internacionais, tal como a convenção da ONU, e com a construção de um Sistema Nacional de DH (Documento orientador para as Conferências Municipais e Regionais de Direitos Humanos, p. 12 e 13).

É possível identificar que o documento de passo a passo organizado pelo CONEDH contou com recomendações e sugestões sobre a programação, o regimento, os grupos de trabalho, relatórios para a sistematização das deliberações, textos básicos, e demais documentos complementares a compreensão da temática. Assim, o documento teve o intuito de instruir e orientar os municípios de maneira a contribuir para uma possível unidade no processo de realização das conferências nas três esferas.

O prazo final para a realização da etapa municipal foi ao dia 09 de outubro de 2015 e elas foram realizadas nos municípios descritos no Quadro 04, abaixo.

Quadro 04 – Conferências Municipais de Direitos Humanos - 2015

Nº	Carácter	Municípios
1	Livre	Belo Horizonte
2	Municipal	Pompéu
3	Livre/Regional	Zona da Mata (Juiz de Fora)
4	Regional	Araxá, Conceição das Alagoas, Frutal, Veríssimo e Uberaba.

Fonte: produção da autora.

Nas conferências supracitadas, foram aprovadas 195 propostas para a IV Conferência Estadual de Direitos Humanos de Minas Gerais.

A Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania de Minas Gerais foi responsável pela organização de sete Conferências Estaduais Temáticas de Direitos Humanos no ano de 2015. Seguem abaixo as respectivas conferências.

Quadro 05 - Conferências Temáticas de Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais - 2015

Conferência	Tema	Participantes
IV Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa	"Protagonismo e empoderamento da pessoa idosa – por um Brasil de todas as idades"	485
IV Conferência dos Direitos da Pessoa com Deficiência	"Os desafios na implementação da Política da Pessoa com Deficiência: a transversalidade como radicalidade dos direitos humanos."	333
IV Conferência Estadual de Juventude	"Construindo a Minas das Juventudes Gerais."	499
III Conferência Estadual de Políticas Pública e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBTQ+.	"Por um Brasil que criminalize a violência contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais."	496
IX Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente	"Política e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes - Fortalecendo os Conselhos de Direitos."	520
IV Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres	"Mais direitos, participação e poder para as mulheres."	676
IV Conferência Estadual de Direitos Humanos	"Direitos Humanos para todas e todos: Democracia, Participação, Justiça e Igualdade."	183

Fonte: produção da autora.

Em todos os níveis das CDH, de acordo com a Secretaria de Governo da Presidência da República, a participação flui de maneira direta, aberta a participação de quaisquer pessoas. Para alcançar objetivos de pluralidade e representação de diferenças é

interessante, para todos os segmentos, mobilizar o máximo possível da população para que as discussões sejam encaminhadas por aqueles a quem as políticas públicas são direcionadas. Dessa forma, é importante o esforço de impulsionar grupos ligados ao poder público e à sociedade civil, associações, entidades e a população geral interessada em Direitos Humanos.

De acordo com dados divulgados pela Minas Melhor (2016), mais de 11 mil propostas foram elaboradas nas Conferências Temáticas. Elas foram apresentadas em abril/2016 às comissões de Participação Popular e de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa e à representantes da sociedade civil. A deputada Marília Campos (PT), presidente da comissão de Participação Popular, ressaltou que as propostas serão importantes para elaboração de políticas públicas. As temáticas trabalhadas pelo governo do estado nas referidas conferências abordaram questões relacionadas aos direitos humanos de mulheres, idosos, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e sobre a comunidade de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBTQ+).

De acordo com a Sedpac, cerca de 50 mil pessoas estiveram envolvidas na elaboração dessas propostas. Um dos avanços pontuados pelo secretário de Estado, Nilmário Miranda, foi a criação do Conselho Estadual LGBTQ+, cobrado pelos representantes que ajudaram a elaborar as propostas da temática. “Será prioridade absoluta a criação do Conselho Estadual LGBTQ+, assim como o Conselho da Juventude. Temos que democratizar e respeitar a autonomia dos conselhos, pois são uma maneira de cobrar, fiscalizar e demandar do Estado”, segundo Nilmário.

Ao englobar as propostas das conferências locais de DH e também das seis conferências temática supracitadas, a IV Conferência Estadual dos Direitos Humanos de Minas Gerais integra amplamente as discussões pautadas por essas instâncias.

De acordo com o relatório final da etapa estadual, a IV Conferência Estadual de Direitos Humanos do estado de Minas Gerais foi realizada nos dias 5 e 6 de novembro de 2015, no Hotel Tauá, no município de Caeté. Esta etapa da conferência foi convocada pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CONEDH) em conjunto com a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC). A sua organização foi de responsabilidade da Comissão Organizadora, eleita pelo conselho estadual, para alinhar as diretrizes da conferência. O tema da conferência foi “Direitos Humanos para todas e todos: Democracia, Participação, Justiça e Igualdade”. A conferência teve o intuito de discutir os avanços e desafios das Políticas Municipais, Estadual e Nacional de Direitos Humanos, a partir da mobilização de atores e atrizes

chave para a concretização dos direitos humanos nos municípios mineiros. Também fez parte dos objetivos da conferência avaliar a implementação e a efetivação da Política Nacional de Direitos Humanos, nas esferas de governo Federal, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais.

O conjunto de delegados da conferência eram provenientes dos municípios que realizaram conferências de direitos humanos, das outras conferências estaduais precedentes (Conferências Estaduais de políticas da Criança e Adolescente, LGBTQ+, Pessoa com Deficiência, Idoso, Juventude e da Mulher) e dos conselhos estadual e municipais. Ao final foram eleitos/as 50 delegados/as para participarem da XII Conferência Nacional de Direitos Humanos. A dinâmica de trabalho dos grupos temáticos foi regulamentada pelo regimento aprovado no primeiro dia da conferência. De acordo com ele, os grupos se reuniram no segundo dia, contando com o período da manhã e parte do período da tarde para conclusão dos trabalhos. Depois da apresentação do tema dos eixos pelos/as palestrantes, a equipe da Universidade Federal de Minas Gerais foi responsável pela condução técnica/metodológica dos trabalhos nos grupos. Os grupos contaram com a ajuda de relatores advindos do Governo Estadual e da sociedade civil, estes eleitos pelo grupo. Ao final, cada grupo teve a tarefa de priorizar até 15 propostas, sendo até 10 de âmbito Estadual e até 05 de âmbito Nacional. As propostas apreciadas tiveram origem nas conferências municipais de Direitos Humanos e nas conferências temáticas estaduais, realizadas antes da Conferência de Direitos Humanos.

A etapa nacional, ilustrando a XII edição da conferência de Direitos Humanos, foi realizada nos dias 27 a 29 de abril de 2016 com o tema “Direitos Humanos para Todas e Todos: Democracia, Justiça e Igualdade”. O objetivo foi o de discutir e deliberar sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, identificar caminhos a serem percorridos na elaboração de políticas públicas para a efetivação deste conjunto de garantias e reafirmar o compromisso de Estado e sociedade com os direitos fundamentais.

Antes desta, a última CDH nacional se realizou no ano de 2008, celebrando os 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e tinha o intuito de promover o encontro entre os diversos segmentos da temática e o poder público para construir coletivamente as bases daquilo que viria a ser um programa de ação do Poder Executivo Federal para as políticas públicas de direitos humanos. Nesta edição, foi elaborado o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos, o PNDH-3. Editado em dezembro de 2009 (Decreto n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009), o PNDH-3 reafirmou o alinhamento do Brasil em relação à Conferência de Viena (2005), palco que gestou o

compromisso das nações com a elaboração de programas nacionais para a afirmação da dignidade humana e da cidadania universal.

A novidade da XII Conferência é a de ter o Conselho Nacional de Direitos Humanos - CNDH, instância de valorização do diálogo entre Estado e sociedade, no centro do processo conferencista, sendo ela também de sua responsabilidade. De acordo com o relatório final desta conferência, nesta edição as atenções se voltaram menos ao processo criativo, e mais à tarefa de dar-lhe efetividade. Adentrando-se ao campo dos meios institucionais e dos compromissos de Estado e da sociedade para reafirmá-lo, efetivá-lo, aprofundar as ações por meio dos quais o conceito de transversalidade possa ganhar concretude e o ideário dos direitos humanos, consolidar-se como projeto.

A XII Conferência Nacional de Direitos Humanos contou com um total de 1.983 participantes, dos quais 1.577 delegadas e delegados; 87 convidadas e convidados e 87 observadoras e observadores, conforme observado abaixo:

Tabela 08 - Participantes da XII Conferência Nacional de Direitos Humanos - 2016

Público	Quantidade
Delegadas e delegados	1577
Observadoras e observadores	87
Convidadas e convidados	115
Acompanhantes	92
Palestrantes	9
Apoio SDH	33
Coordenadoras e coordenadores de mesa	28
Relatoras e relatores	28
Facilitadoras e facilitadores	14
TOTAL	1.983

Fonte: Relatório final da Conferência Nacional de Direitos Humanos.

Cabe destacar que, dos 1.577 delegadas e delegados, 100 foram representantes da 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente; 100 da Terceira Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais; 100 da Quarta Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência; e 100 da Quarta Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Estes 400 participantes foram essenciais para trazer a transversalidade para um

lugar de destaque no debate e, assim, traduzir o universo plural da diversidade para a linguagem de políticas de direitos humanos eficazes e eficientes.

As etapas precedentes da CNDH contaram com dezenas de etapas descentralizadas – municipais, estaduais, regionais e por conferências livres[4] – ocorridas em todos os 26 estados e no Distrito Federal. As discussões nas etapas descentralizadas foram orientadas por três grandes eixos temáticos, sendo: Eixo I - Afirmação e fortalecimento da democracia, Eixo II - Garantia e universalização de direitos e Eixo III – Promoção e consolidação da igualdade; sendo que estes foram divididos, por sua vez, em quatorze subeixos, que serão apresentados no próximo tópico.

A definição destes eixos e subeixos surgiu de discussões realizadas no Conselho Nacional dos Direitos Humanos e da aprovação da Resolução nº 2 do Conselho, em 31 de agosto de 2015, que instituiu o Regulamento Nacional da 12ª CNDH. E, finalmente, após a realização de consulta pública, foi publicado o Regimento Interno da 12ª Conferência Nacional, aprovado por meio da Resolução nº 03, de 13 de abril de 2016, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

Apresentada a metodologia de pesquisa que será utilizada para a análise dos dados obtidos e também apresentadas as conferências de direitos humanos realizadas nos anos de 2015 e 2016 em Minas Gerais, e em Brasília, sendo a etapa nacional, passamos para o próximo tópico. Nele, faremos um levantamento das questões discutidas pelas três etapas dessas conferências, demonstrando os temas priorizados e ilustrando quais propostas subiram para a escala nacional.

3.3 - Compreendendo as Propostas

Uma vez apresentadas as conferências, iniciaremos nesta seção a análise das propostas aprovadas nos três níveis das Conferências de Direitos Humanos. Analisando-se as etapas locais, estadual e nacional, percebemos alguns cenários, tal como descrito abaixo.

---

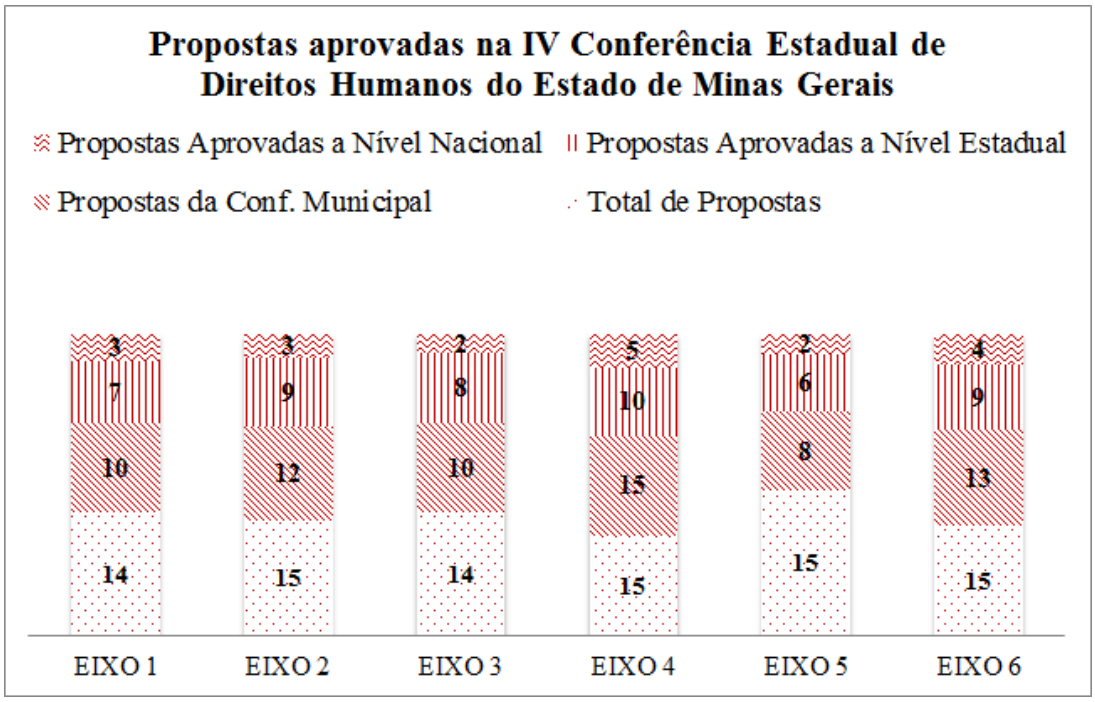
[4] Conferências Livres são encontros organizados por qualquer pessoa, organização ou instituição interessada em mobilizar outras pessoas para discussão de temas específicos. Sua diferença para as demais conferências é de que ela não possui nenhuma legislação especificando como elas devem acontecer, uma vez que são livres e não precisam de aprovação de nenhum órgão para sua realização.

1. Dentre as 195 propostas aprovadas nas conferências municipais, 67 delas tiveram seus **temas** contemplados e aprovados pela etapa estadual para o nível estadual e 28 delas tiveram seus temas contemplados pelas propostas aprovadas a nível nacional. Logo, os temas de 95 propostas advindas de etapas locais foram contemplados de alguma maneira nas propostas aprovadas na etapa estadual.

2. Dentre as 88 propostas aprovadas na conferência estadual, 68 tiveram **origem** nas etapas locais. Sendo que destas, 49 foram aprovadas a nível estadual e 19 a nível nacional.

As 68 propostas, mencionadas no número 2, que advém das etapas locais, representam um total de 77,3% das propostas estaduais aprovadas, número considerado alto. Dessas 68 propostas, 55,7% (49) foram consideradas para o nível estadual e o restante, sendo 21,6% (19), ficaram a nível nacional. Conforme percebemos abaixo, o debate das conferências municipais foi abrangido na etapa estadual, sendo amplamente discutido e também aprovado, seja a nível estadual ou nacional.

Gráfico 03 – Propostas aprovadas em Minas Gerais



Fonte: produção da autora.

Com o dado acima percebemos que a discussão das etapas municipais/regionais tem sido feita com propriedade, se percebemos que grande parte dos temas e propostas foram contemplados pela etapa estadual. No final deste tópico, iremos verificar se elas também foram englobadas e em que proporção, pela etapa nacional. Mas antes disso, podemos concluir a importância conferida às etapas locais, uma vez que elas têm

propiciado a inclusão de pautas prioritárias em questão de direitos humanos. Subir demandas do local ao nacional é um dos objetivos das conferências, do contrário elas não estariam sendo representativas. Algumas regras têm sido criadas recentemente para que as propostas das primeiras etapas das conferências sejam mantidas para as etapas subsequentes. Uma delas, adotada pelas etapas estadual e nacional da CDH, é de que não podem ser criadas novas propostas. Os grupos de trabalho têm a função de discutir sobre as propostas advindas das etapas municipais/regionais/estaduais e nelas fazerem alterações, supressões e aglutinações, sem a possibilidade de serem acatadas novas propostas. Além disso, também tem sido gasto bastante esforço para trazer a representação para dentro das conferências, com a instituição de "cotas" para a representação de regiões, de grupos de minoria, etc.

Pensando no debate das etapas locais, visualizamos que alguns temas receberam mais enfoque, sendo discutido em mais grupos ou recebendo a atenção de um maior número de propostas.

Abaixo estão todos os temas das propostas das etapas locais:

Tabela 09 - Temas das Propostas das Conferências Municipais de Direitos Humanos

Eixo	Categorias	Nº
1, 2, 4,5	Acesso à justiça e garantia de direitos	20
3,5	Ampliação e fortalecimento dos mecanismos de participação	15
6	Associativismo e cooperativismo	3
4	Atuação da polícia e agentes prisionais	5
1,2	Cidadania na Escola	12
3,5	Controle social	4
6	Criação e fiscalização de lei	4
4	Desmilitarização da polícia militar	3
3	Direito à participação	5
6	Educação ambiental	3

1, 3,5	Formação e capacitação profissional	13
3	Fortalecimento da participação	13
1, 2, 3, 4, 5,6	Fortalecimento de Políticas Públicas	32
4,6	Fortalecimento e institucionalização da participação	8
2, 3, 4,5	Garantia da cidadania e diversidade	13
3	Informação, conscientização e divulgação sobre os direitos humanos.	7
1,2	Informação, conscientização e inclusão.	9
5	Infraestrutura e investimentos	4
4,6	Investimentos em infraestrutura e recursos humanos	7
5	Legislação	3
6	Preservação e recuperação do meio ambiente	4
6	Soberania alimentar	8

Fonte: produção da autora.

Como destacado acima, o tema com maior incidência nas propostas locais aprovadas foi o "Fortalecimento de Políticas Públicas", sendo contemplado por 32 delas. Seguido por "Acesso à justiça e garantia de direitos" com 20 propostas, "Ampliação e fortalecimento dos mecanismos de participação" com 15 e "Fortalecimento da participação", "Garantia da cidadania e diversidade" e "Formação e capacitação profissional", todos com 13 propostas. Juntas, essas propostas representam 54,4% do total, como vemos abaixo no gráfico 4.

As propostas que envolvem fortalecer as políticas públicas de Direitos Humanos são as mais representativas dentre as demais, totalizando 16,4% do montante. Uma vez fortalecidas, as políticas públicas voltadas para os DH tem o potencial de mudar o cenário que enfrentamos hoje no Brasil. Com a efetividade dessas políticas, teremos a possibilidade de desfrutar da expansão dos DH e, no mínimo, de um maior conhecimento da população geral sobre esses direitos. Assim como este, os demais temas alvos de propostas buscam a construção de uma política mais sólida em Direitos Humanos.

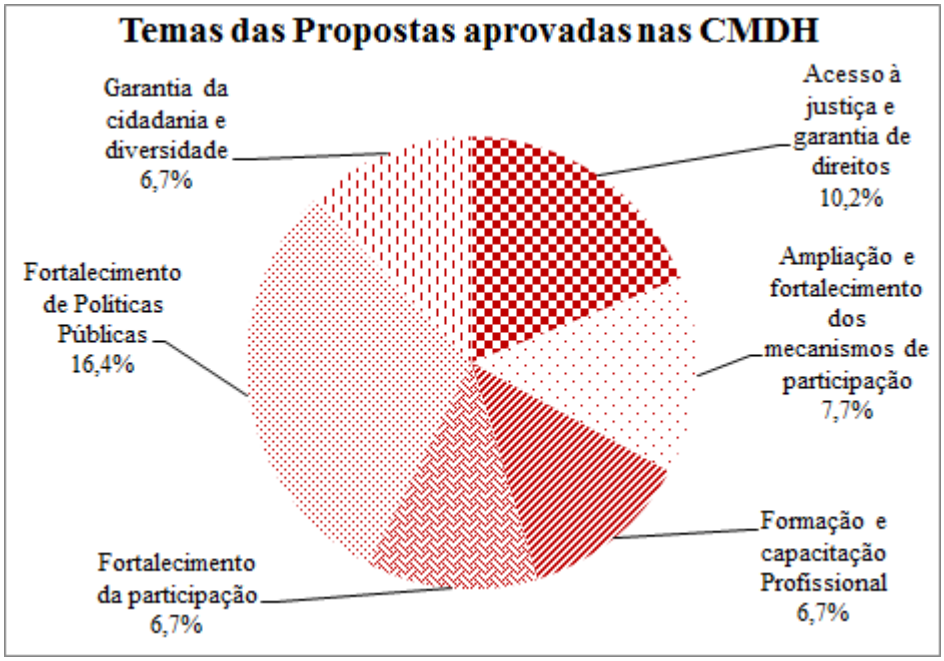
Destacando ainda a importância da discussão sobre esses conteúdos, percebemos que desses seis temas priorizados, três receberam, por outro lado, maior destaque nos eixos, sendo contemplados pela maioria, sendo:

Tabela 10 – Temas com maior destaque nos eixos

Eixo	Categorias	Nº
1,2,4,5	Acesso à justiça e garantia de direitos	20
1,2,3,4,5,6	Fortalecimento de Políticas Públicas	32
2,3,4,5	Garantia da cidadania e diversidade	13

Fonte: produção da autora.

Gráfico 04 – Temas mais incidentes das propostas aprovadas nas Conferências Municipais de Direitos Humanos



Fonte: produção da autora.

Na etapa estadual da conferência, 88 propostas foram aprovadas, como foi mencionado no início deste tópico. Dentre elas, 68 tiveram origem nas etapas locais. Nesta etapa percebemos alguns apontamentos, a seguir. Embora a temática de "fortalecimento de políticas públicas" tenha sido alvo da maioria das propostas (15), apenas duas delas foram aprovadas a nível nacional, bem como nas propostas sobre o "fortalecimento da participação" de 7 propostas aprovadas, apenas 1 ficou para o nível nacional. Grande parte do motivo se dá pelo fato dessas propostas terem sido, em sua maioria, pensadas para o município e o estado, muitas vezes citando órgãos dos mesmos. Assim, a nível nacional essas propostas seriam pouco representativas. A priorização desta temática também pode ser relacionada à política participativa que o estado de Minas

Gerais tem praticado e conduzido desde a implementação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania, conduzida pelo Nilmário Miranda. As próprias conferências foram pensadas para reunir o maior público e promover a intersetorialidade dos atores e debates. Assim, pensar no fortalecimento das políticas públicas e da participação é um caminho para a construção de um aparato sólido para as ações dos Direitos Humanos.

Analisando a nível nacional, as temáticas que tiveram maior incidência foram "formação e capacitação profissional" (3), "acesso à justiça e garantia de direitos" (3), "Investimentos em infraestrutura e recursos humanos" (3) e "Preservação e recuperação do meio ambiente" (3).

A capacitação de servidores públicos, conselheiros e sociedade civil, bem como a formação estudantil em Direitos Humanos tendem a serem políticas mais universais se centralizados a nível federal. Restringir essas políticas ao nível local ou estadual poderia limitar o avanço nesta área apenas às esferas regionais, o que não proporcionaria à população um avanço no debate sobre os Direitos Humanos. O "acesso à justiça e garantia de direitos" também recebeu maior atenção dos delegados. Para esse dado, o apontamento é de que a nível nacional essas políticas teriam maior efetividade e poder para deliberações. Em relação aos investimentos em infraestrutura e recursos humanos, as propostas focaram em melhorias das unidades prisionais e no incentivo à geração de energia limpa e renovável. A nível federal, os recursos tendem a ser mais generosos o que também explica a priorização de propostas que pedem investimento, para este nível. Em relação às propostas que compreendem assuntos relacionados ao meio ambiente, visualizamos que esta seja uma área temática de política pública que tem muita relevância, nacional e internacionalmente, além de se caracterizar como um bem não material e não local, ou seja, trabalhar políticas públicas para o meio ambiente significa pensar como um todo, assim como os direitos humanos, determinando a importância da priorização dessas demandas também a nível nacional.

A etapa nacional contou com uma divisão diferente de eixos e subeixos, permitindo que as discussões de propostas fossem feitas de maneira mais ampla e específica. Abaixo estão elencados os eixos, subeixos e o número de propostas por eles aprovados.

Tabela 11 – Propostas da XII Conferência Nacional de Direitos Humanos

Distribuição das Propostas da XII Conferência Nacional de Direitos Humanos	
Eixo I - Afirmação e fortalecimento da democracia	
Subeixo I: Participação política	33 Propostas
Subeixo II: Controle social das políticas públicas de direitos	47 Propostas
Subeixo III: Liberdade de expressão e direito à comunicação	21 Propostas
Subeixo IV: Educação em Direitos Humanos	41 Propostas
Subeixo V: Pacto federativo e responsabilidades institucionais	45 Propostas
Eixo II - Garantia e universalização de direitos	
Subeixo I: Sistema Nacional de Direitos Humanos para implementação da terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)	27 Propostas
Subeixo II: Enfrentamento da violência motivada por diferenças de gênero, raça ou etnia, idade, orientação sexual, identidade de gênero e situação de vulnerabilidade	71 Propostas
Subeixo III: Enfrentamento ao extermínio da juventude negra	14 Propostas
Subeixo IV: Enfrentamento à criminalização dos movimentos sociais e defesa dos direitos dos defensores de direitos humanos	15 Propostas
Sub-eixo V: Memória, verdade e justiça	17 Propostas
Eixo III – Promoção e consolidação da igualdade	
Subeixo I: Desenvolvimento e direitos humanos	24 Propostas
Subeixo II: Compromissos institucionais com as políticas de reparação, ações afirmativas e promoção da igualdade	36 Propostas
Subeixo III: Promoção dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais	50 Propostas
Subeixo IV: Estratégias de mobilização e promoção dos direitos humanos	46 Propostas

Fonte: produção da autora.

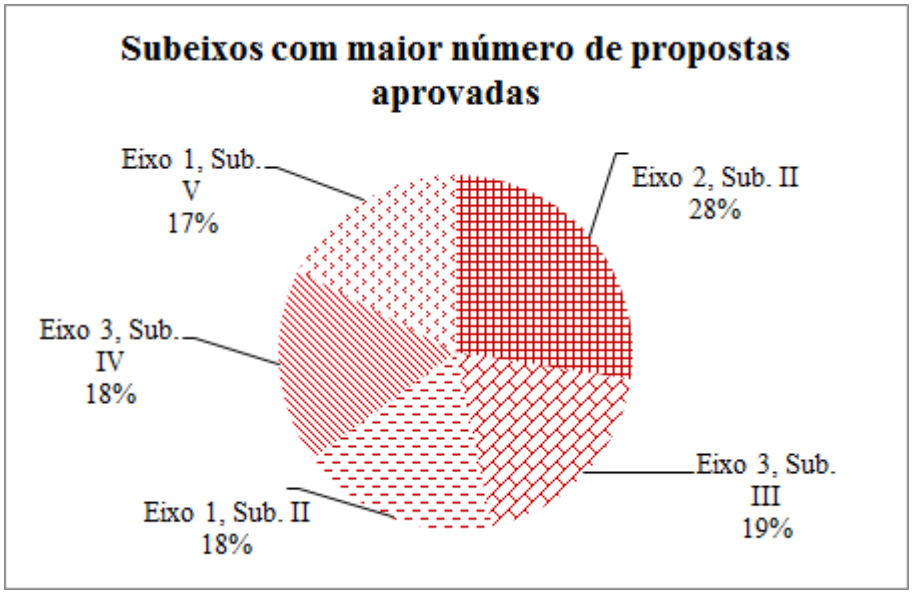
O eixo 1 contou com o maior número de propostas, contabilizando 187, seguido pelo eixo 3 com 156 e por fim com o eixo 2 com um total de 144 propostas aprovadas. No total, a XII Conferência Nacional de Direitos Humanos aprovou 487 propostas.

De acordo com o teor de cada subeixo, são enfatizados deveres (controle social) e direitos (liberdade de expressão) do cidadão que havia recebendo, dentre as ações em Direitos Humanos, menos atenção. Os eixos perpassaram desde ações de prevenção ao desrespeito aos Direitos Humanos até ações afirmativas de enfrentamento ao ato já consumado. Esse aspecto tem um potencial claro de qualificar o planejamento de políticas públicas dentro da realidade da situação dos Direitos Humanos no Brasil descrita nesse trabalho no tópico “2.3 - Conferências e Direitos Humanos”. As políticas públicas preventivas de educação em DH, conscientização da sociedade sobre sua importância e capacitação de profissionais permite que novos atores se envolvam com as

causas do todo. Esse amparo, em longo prazo, possivelmente diminui a incidência de casos de desrespeito aos DH. Já as políticas públicas com ações afirmativas procuram resolver os problemas de imediato. Inclusive, são essas ações que receberam mais atenção nos temas das propostas. Uma vez reconquistados seus direitos como cidadãos, as vítimas e os grupos de minoria que tem sido alvo de maior desrespeito aos Direitos Humanos, através da implantação de políticas públicas afirmativas, conquistam um lugar, seu lugar de direito, dentro da sociedade.

Também é importante ressaltar os subeixos que mais receberam propostas, estando elencados no gráfico 05 abaixo.

Gráfico 05 – Propostas mais aprovadas por subeixo na XII Conferência Nacional de Direitos Humanos



Fonte: produção da autora.

O tema do subeixo com o maior número de propostas aprovadas foi: "Enfrentamento da violência motivada por diferenças de gênero, raça ou etnia, idade, orientação sexual, identidade de gênero e situação de vulnerabilidade", correspondente ao subeixo 2, do eixo 2. Como foi demonstrado na seção "4.3 - Conferências e Direitos Humanos" deste trabalho, o Brasil tem enfrentado graves problemas com violações aos direitos humanos, sendo o país que mais mata LGBTQ+ e o 5º que mais mata mulheres no mundo. Tem-se feito diferentes esforços para combater esses dados e a priorização de propostas para este eixo demonstra mais um esforço dessa frente em proteger e fortalecer os direitos humanos no Brasil. Seguido pelo subeixo 3, do eixo III, com 50 propostas, temos o tópico: "Promoção dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais", sendo o segundo com mais número de propostas aprovadas. Grande parte

das propostas locais e estaduais envolviam, em diferentes graus, temas semelhantes ao deste subtópico, sendo bastante representativo.

Por fim, analisamos as propostas aprovadas na XII Conferência Nacional de Direitos Humanos que advieram da etapa estadual, seja com a mesma proposta ou apresentando similaridades de temas. Foram contempladas 18 propostas das 30 submetidas para a etapa nacional. Essas propostas representam um total de 60% das propostas submetidas pelo estado de Minas Gerais, e um total de 3,7% em relação ao total das propostas aprovadas para o relatório final da conferência nacional.

A ser observado, dentre as 18 proposições aprovadas, I. Grande parte das questões dedicou-se na oferta ou na melhoria de ações que promovam os direitos humanos, bem como fortalecem os grupos mais vulneráveis, como a população indígena, o público LGBTQ+, as mulheres, os idosos, os usuários de drogas, os deficientes, a população de rua ou grupos que representem uma minoria. Além desses grupos, também foram incluídos nas atuações de promoção e defesa dos direitos humanos grupos como: polícias, profissionais da saúde, conselheiros, sociedade civil. II. Outras questões se referem à melhoria da infraestrutura de espaços que tem apresentado violações aos direitos humanos ou tem o potencial de ser instrumento para a promoção dos mesmos, como o Instituto Médico Legal, sistemas prisionais, escolas, entre outros. III. Por fim, as propostas também se dedicaram à segurança cidadã e a políticas que provenham a igualdade e justiça.

Conforme proposto no início deste tópico, também foi observado, das proposições aprovadas na fase nacional, quais delas advieram das fases municipais/regionais. Essa observação nos mostrou os seguintes dados: dentre as 18 propostas advindas do estado de Minas Gerais para a fase nacional, 12 delas saíram das etapas locais, representando cerca de 66,67% entre as aprovadas e 40% dentre as submetidas por Minas Gerais.

Os dados apresentados nesta secção demonstraram que as discussões feitas pelas conferências em nosso estado, seja a nível local ou estadual, foram congruentes com o debate que tem sido feito no país em relação aos direitos humanos.

Em relação à quantidade de propostas, fazemos o seguinte panorama:

I. Das 30 propostas enviadas por Minas Gerais para a nacional, 18 foram aprovadas.

I.I Das 18 aprovadas, 12 provieram das etapas municipais e 6 da etapa estadual.

II. Das 195 propostas enviadas pelos municípios para a estadual, 88 foram aprovadas.

II. I Das 88 aprovadas, 68 provieram das etapas municipais. Sendo que destas, 49 foram aprovadas a nível estadual e 19 a nível nacional.

O quadro abaixo nos permite melhor comparar os temas que mais receberam propostas, nos três níveis.

Quadro 06 – Temas das propostas com maior aprovação

Conferências de Direitos Humanos 2015-2016

Etapas Locais	Etapa Estadual	Etapa Nacional
Acesso à justiça e garantia de direitos.	Segurança Pública versus Segurança Cidadã.	Enfrentamento da violência motivada por diferenças de gênero, raça ou etnia, idade, orientação sexual, identidade de gênero e situação de vulnerabilidade.
Ampliação e fortalecimento dos mecanismos de participação.	Igualdade Como Forma de Promoção da Justiça.	Promoção dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais.
Fortalecimento de Políticas Públicas.	Direitos Humanos e Desenvolvimento Sustentável.	Controle social das políticas públicas de direitos.

Fonte: produção da autora.

Diante dessa explanação, podemos verificar que as seções locais das conferências têm muita importância para a construção das políticas públicas, tendo levantado demandas prioritárias em relação aos direitos humanos. Podemos perceber que as conferências de DH tem tido sucesso em incluir e priorizar o que vem do município e cumprir seu papel representativo. As regras de controle interno dessas conferências têm contribuído para que os municípios tenham suas demandas representadas, tanto a nível estadual como a nível nacional. Percebemos que, através da mobilização dos municípios, é possível construir uma conferência plural e representativa, em relação às proposições e discussões nela realizadas. Ademais, a etapa estadual foi capaz de enaltecer o trabalho dos municípios, mantendo as suas propostas em sua maioria, fazendo em alguns casos apenas alterações pontuais nos textos das proposições ou aglutinando propostas que apresentavam semelhanças.

O esforço desse tópico em analisar as propostas discutidas nas referidas conferências nos demonstrou a importância das discussões a elas conferidas. O diálogo município-estado se concebe de forma significativa para a representação das demandas locais que, por terem maior probabilidade de apresentarem características específicas e pontuais do município, se perdem durante o processo das conferências, o que não ocorreu nos casos estudados e apresentados neste trabalho.

Cumprido o papel de analisar as propostas das conferências de direitos humanos, passamos agora para a observação de como foi a articulação e mobilização dos atores, da local à nacional.

3.4 - Compreendendo os Atores

Nesta seção avançaremos levantando o perfil das atrizes e dos atores da etapa estadual da Conferência de Direitos Humanos, o que nos permite a lista disponibilizada pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania. Além deste apontamento, também poderemos acompanhar o perfil dos delegados que ganharam a votação em Minas e alcançaram a fase nacional desta conferência.

Para maiores esclarecimentos referentes aos dados, ressalta-se: a lista disponibilizada pela SEDPAC diz respeito às pessoas que fizeram a inscrição para a etapa estadual da conferência em formulário disponibilizado na internet, a saber: I. Não são todos os indivíduos (incluindo os delegados) que participaram da conferência que fizeram este cadastro, ou seja, nesta lista que nos foi disponibilizada não constam os nomes de todos os participantes e ainda, II. Nesta lista podem conter as inscrições e os dados de indivíduos que se inscreveram virtualmente para o processo, mas não compareceram e participaram do encontro.

Esclarecidos os pontos acima, abaixo apresentaremos o perfil dos indivíduos que se inscreveram para a IV Conferência Estadual de Direitos Humanos do estado de Minas Gerais, conforme a lista supracitada. Dentre as informações disponíveis, acreditamos que seja de mais relevância para exposição a seleção dos seguintes grupos: I. Município de atuação, II. Sexo, III. Nível de escolaridade, IV. Formação acadêmica, V. Conselheiros e V. Tipos de representação.

I. MUNICÍPIO DE ATUAÇÃO

Foram representados 92 municípios de Minas Gerais, de grande e pequeno porte. Os de pequeno porte levaram menos pessoas à conferência, em razão da distância - uma vez que a conferência foi realizada na cidade de Caeté, próxima das cidades com mais habitantes de MG - e da dificuldade de adequar a participação à vida cotidiana. Abaixo podemos perceber quais foram os municípios representados por 1-6 pessoas.

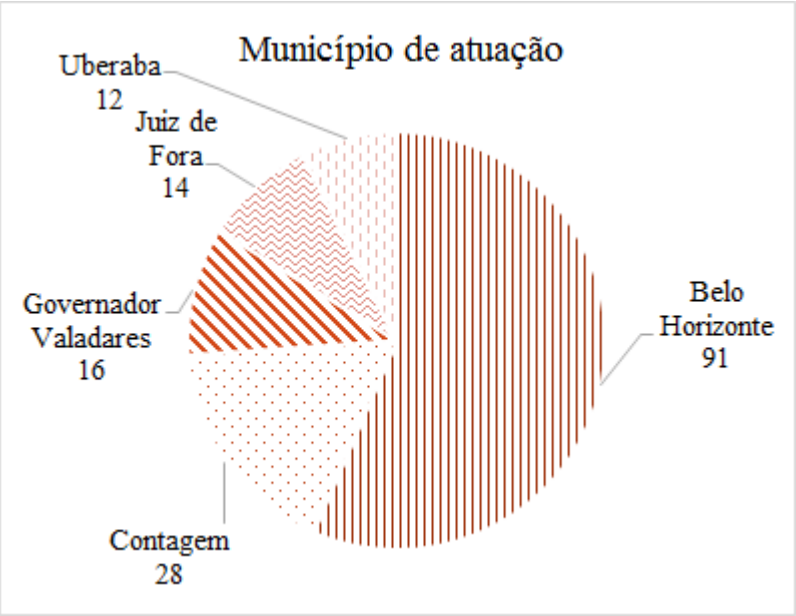
Quadro 07 – Municípios de atuação dos atores da conferência estadual

Municípios de atuação	**Quantidade de representantes**
Açucena, Alfenas, Barbacena, Betim, Bicas, Boa Esperança, Bom Despacho, Bueno Brandão, Caetanópolis, Capitão Enéas, Caratinga, Carmo De Minas, Caxambu, Comercinho, Conceição Das Alagoas, Coração De Jesus, Diamantina, Francisco Sá, Galiléia, Itabirito, Itajubá, Itanhandu, Jacinto, Jaguaraçu, Jequitinhonha, João Pinheiro, Juatuba, Lavras, Lima Duarte, Manhuaçu, Manhumirim, Matias Barbosa, Matozinhos, Mesquita, Morro Da Garça, Nanuque, Ninheira, Nova União, Novo Cruzeiro, Ouro Preto, Padre Paraíso, Pará De Minas, Pedra Azul, Pirapora, Ponte Nova, Pratápolis, Rio Novo, Rio Preto, Sabará, Santa Bárbara Do Leste, Santa Bárbara Do Monte Verde, Santo Antônio Do Rio Abaixo, Santos Dumont, São Geraldo, São Gonçalo Do Pará, São João Del Rei, São Lourenço, Três Marias, Urucuia, Veríssimo e Vespasiano.	1
Além Paraíba, Alpercata, Chapada Gaúcha, Coronel Fabriciano, Itabira, Itaúna, Ituiutaba, Nova Lima, Poço Fundo, Pouso Alegre, Recreio, Santo Antônio Do Aventureiro e São João Nepomuceno.	2
Frutal, Ibiracatu, Leopoldina, Muriaé, Patos De Minas, Pompéu, Timóteo e Visconde Do Rio Branco.	3
Ipatinga	4
Araxá, Cataguases e Montes Claros.	5
Uberlândia	6

Fonte: produção da autora.

Cinco foram os municípios que levaram um maior número de representantes, estando destacados no gráfico 06 abaixo. Belo Horizonte, a capital do estado de Minas Gerais, foi a cidade mais representada, somando um total de 30,6% do total de participantes.

Gráfico 06 - Municípios de atuação com maior representação



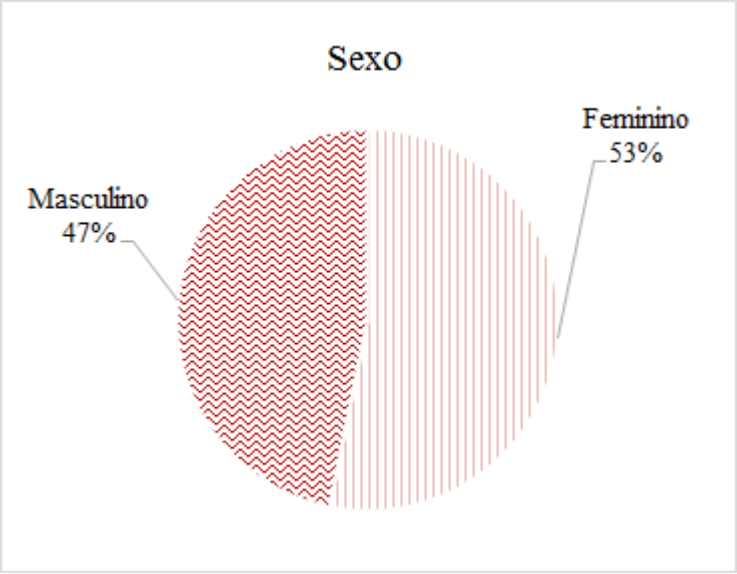
Fonte: produção da autora.

Lembramos ainda que o município de atuação não precisa ser necessariamente o município de origem do representante, mas sim o município em que ele trabalha e/ou exerce suas atividades como cidadão.

II. SEXO

Os dados apontam que 53% do público da conferência é representado por mulheres, sendo um total de 158.

Gráfico 07 – Divisão dos atores por sexo

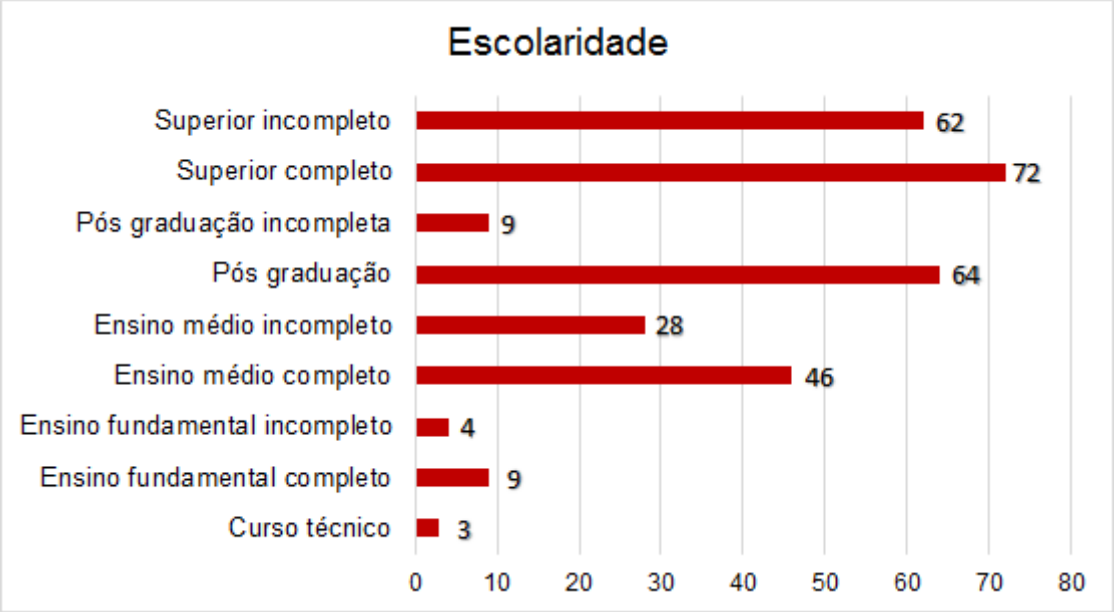


Fonte: produção da autora.

Esse dado é similar ao do perfil das conferências brasileiras, que em sua maioria têm apresentado maior participação do sexo feminino, como demonstram os estudos de CUNHA, 2012.

III. NÍVEL DE ESCOLARIDADE

Gráfico 08 – Nível de escolaridade dos atores da conferência estadual



Fonte: produção da autora.

Em relação à escolaridade, percebemos que as conferências agrupam maior número de pessoas com altos níveis de escolaridade, como ensino superior e pós-graduação. De certa forma isso traz para a conferência maior nível intelectual e possível

elaboração de propostas melhores planejadas. No entanto, esse dado também pode significar que uma parcela grande da população não está sendo inserida nesses espaços.

No entanto, nessas CDH foram instituídas regras específicas para a representação dos diversos segmentos da sociedade, favorecendo sua participação. O importante, nesse caso, é saber se mesmo não estando presentes, essas pessoas estão sendo representadas, através das propostas. Nos tópicos acima, em que discutimos sobre as propostas das conferências, percebemos uma grande diversidade de temas, abrangentes e envolvidos com as minorias e também com os investimentos na educação (seja em DH, capacitação de profissionais, etc.), pontos que ressaltam um trabalho inclusivo dos atores dessa conferência.

IV. FORMAÇÃO ACADÊMICA

A conferência contou com uma grande diversidade de áreas de formação superior, como vemos abaixo:

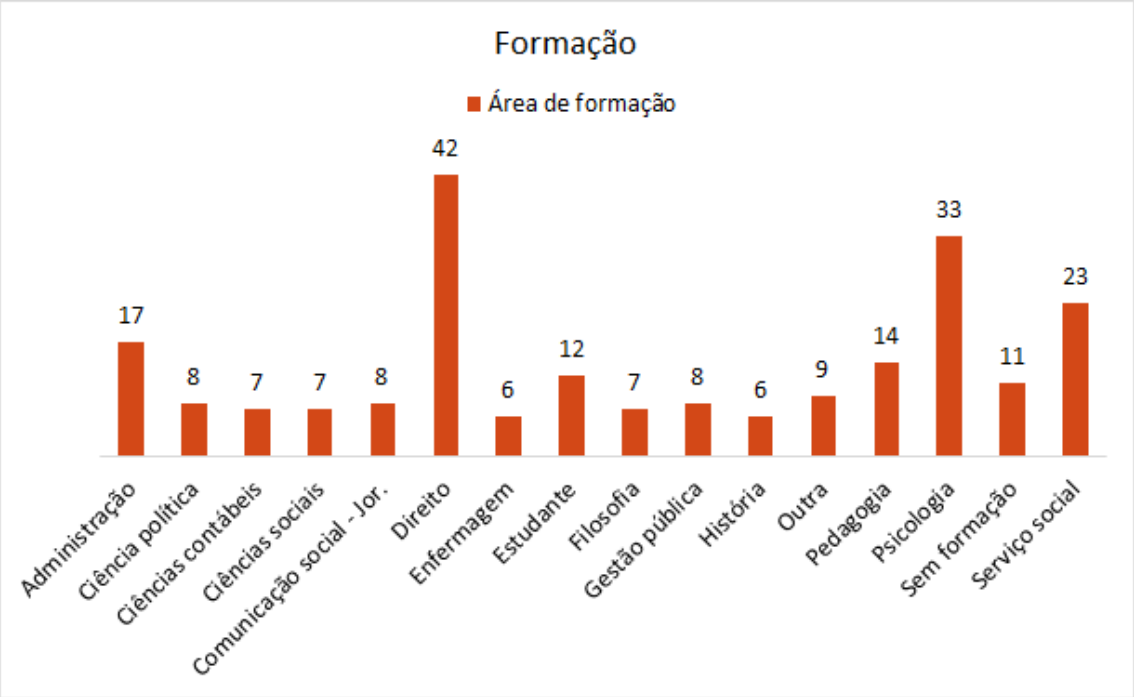
Quadro 08 – Formação dos atores da conferência estadual

Área de Formação	Quantidade de representantes
Adm. de materiais, Agronegócio, Análise e desenvolvimento de sistemas, Artes e cultura, Artes visuais, Autônomo, Chefe de seção – educação, Ciências biológicas, Ciências do estado, Ciências econômicas, Ciências Militares, Design de moda, Educação do campo, Educação física, Engenharia de agrimensura e cartográfica, Engenharia mecânica automotiva, Ferroviário, Fisioterapia, Gestão comercial, Gestão de segurança privada, Gestão de serviços em saúde, Letras, Militante, Pastelaria, Pastora, Professor ed. Infantil, Propaganda, Publicidade, Redutora de danos, Secretariado (secretariado escolar), Silvicultura e operações florestais, Sindical, Sistemas de informação, Teatro e Técnico em informática.	1
Agronomia, Arquitetura e urbanismo, Artesanato, Educação nas organizações, Eletrotécnico, Juventude rural, Marketing, Segurança no trabalho, Técnico agrícola e Teologia.	2
Aposentado, Processos gerenciais e Saúde.	3
Geografia e Letras.	4
Gestão Ambiental.	5

Fonte: produção da autora.

Como esperado para uma conferência de políticas públicas e direitos humanos, os cursos mais representativos são aqueles ligados a essas arenas, sendo: direito, psicologia, serviço social e administração.

Gráfico 09 – Formação com mais incidência



Fonte: produção da autora.

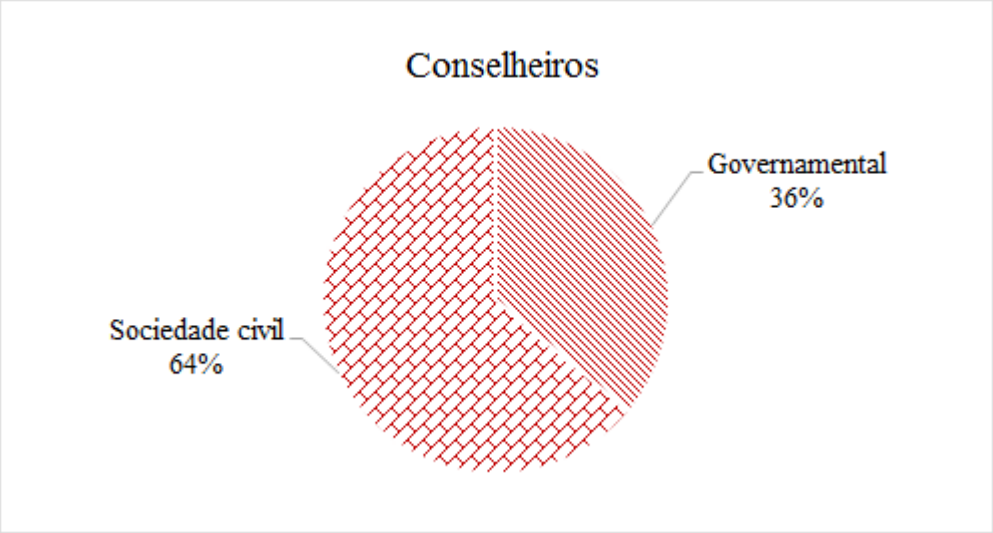
No entanto, os perfis de estudante e de pessoas sem formação também representam uma quantidade representativa no montante, totalizando 23 pessoas. Esse dado nos aponta novamente que as conferências têm atraído públicos diferenciados e cumprido seu papel inclusivo. A riqueza de diferenças e representatividade trás mais legitimidade ao processo das conferências, uma vez que trabalha com diferentes atores e demandas.

V. CONSELHEIROS

A conferência contou com a participação de 14 conselheiros tutelares e 52 conselheiros de direito. Dentre os conselheiros de direito, 14 acumulam também a função de conselheiro (independente da vertente). E dentre o acúmulo de funções entre todos os atores percebemos que um total de 83 indivíduos representa algum tipo de conselho.

Para a função de conselheiro, independente da categoria, se inscreveram 36 pessoas e destas, 64% representou a sociedade civil e 36% o governo, como demonstra o gráfico 10 abaixo.

Gráfico 10 – Porcentagem de conselheiros entre os atores da conferência estadual



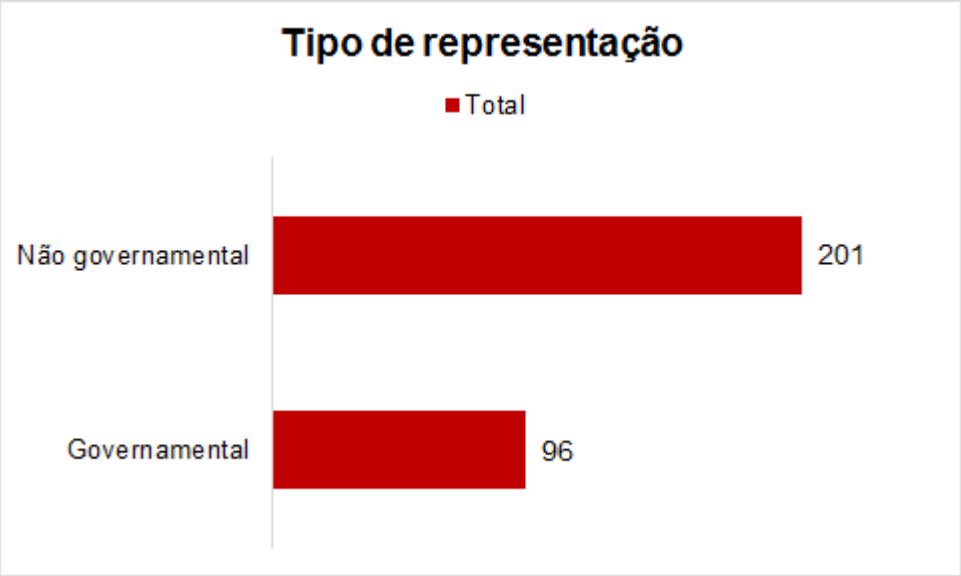
Fonte: produção da autora.

Analisando pelo total de inscritos, 83 de 297 participantes informaram ser conselheiro, o que representa um total de 27,95% do total de conferencistas. O conselheiro, no geral, é um indivíduo que participa da vida ativa do seu conselho e possivelmente de outros que se assemelham à sua área temática, estando inserido em uma rede de atores que dialogam sobre as políticas públicas. Por isso, a presença de conselheiros nessa instituição participativa pode ser vista com enriquecedora para o processo de construção de políticas públicas.

VI. TIPOS DE REPRESENTAÇÃO

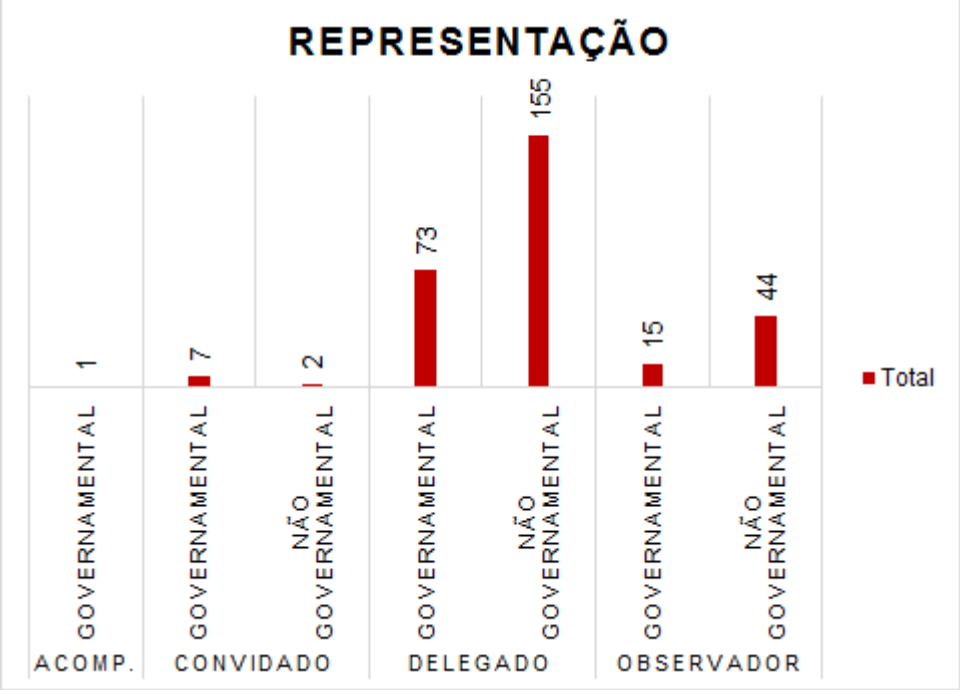
No total, a conferência contou com participantes representantes do governo superados em mais de 2 vezes pelos representantes da sociedade civil, como mostra os gráficos 11 e 12 abaixo. A participação da sociedade civil foi maior dentre todos os segmentos, principalmente dentre os delegados, onde o número também foi superado em mais de 2 vezes.

Gráfico 11 – Tipo de representação dos atores da conferência estadual



Fonte: produção da autora.

Gráfico 12 – Tipo de representação específica



Fonte: produção da autora.

Cabe aqui citar o artigo de Silva e Ribeiro (2017) que traz o conceito de um subsistema em que exista uma rede de atores que circulam entre os conselhos, conferências e outras instituições participativas de políticas públicas de direitos humanos no estado de Minas Gerais. A dinâmica desses atores os transformaria em conectores informais nesses sistemas deliberativos. Os autores compreendem que os atores que

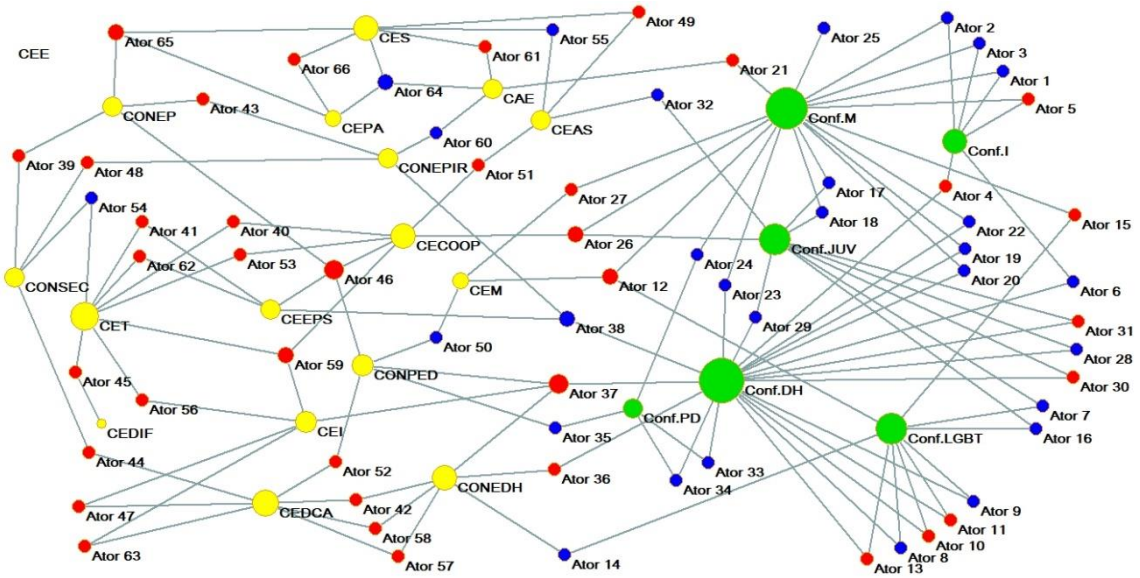
atuam nesses subsistemas como conselheiros e delegados, simultaneamente têm, em hipótese, maiores chances para influenciar a política pública do subsistema analisado.

Os autores constataram que, nos conselhos estaduais, os conselheiros do poder público são os principais conectores das arenas deliberativas, totalizando 86,66% dos conectores. A sociedade civil, por outro lado, representa apenas 13,34% dos conectores do referido subsistema (SILVA et al, 2016). Logo, a presença de atores do poder público é mais expressiva desempenhando um papel de conectores do subsistema.

Como demonstra o gráfico 13 abaixo, nas conferências, o cenário apresentado acima se transforma, demonstrando que os atores representantes da sociedade civil são importantes conectores dos subsistemas deliberativos.

> A relação entre as conferências acontece, principalmente, fundada na circulação de representantes da sociedade civil entre as arenas deliberativas (círculos azuis na figura). Observa-se que 19 dos 27 conectores das conferências (70,37%) são delegados representantes da sociedade civil. Esse achado serve para mostrar a importância dos atores societários para a teoria dos sistemas deliberativos. Considerando-se o predomínio dos representantes do poder público no nível dos conselhos, nos quais 22 (vinte e dois) dentre os 27(vinte e sete) conectores (81,48%) pertencem a esse segmento no subsistema que estamos analisando (círculos vermelhos), levantamos a hipótese de que a dinâmica das conferências possibilita uma maior participação dos atores da sociedade civil, dado seu caráter intermitente. Ao contrário, os conselhos funcionam com reuniões regulares, geralmente mensais, o que torna mais difícil a participação de atores que desenvolvem atividades, nas quais não podem se licenciar recorrentemente, como as atividades de trabalho, no âmbito de suas organizações. Tal diferença diminui os custos de participação e favorece que mais representantes da sociedade civil circulem nas conferências (SILVA e RIBEIRO, 2017, p. 14).

Gráfico 13 – Subsistema de Direitos Humanos



Fonte: Silva e Ribeiro, Entre conselhos e conferências: o subsistema participativo das arenas deliberativas de Direitos Humanos em Minas Gerais, 2017, p. 16.

Legenda: Amarelo = Conselhos; Verde = Conferência; Azul = Representantes da Sociedade Civil; Vermelho = Representantes do Poder público.

Percebemos assim que as CDH têm incluído grande participação da sociedade civil, aumentando o controle social e potencializando o monitoramento das políticas para a área de DH.

Neste tópico fizemos análises de 6 categorias diferentes para compreender o perfil de um conferencista de direitos humanos. Pudemos assim traçar um perfil típico dos conferencistas. Ele seria representado por uma mulher, com nível de escolaridade superior, com área de formação em cursos da área de ciências humanas, atuando nos municípios com maior número de habitantes e representante da sociedade civil. A questão do gênero e da representação vir da esfera civil são os pontos relevantes.

Outro ponto a ser explorado é o perfil dos delegados, para que possamos perceber se o perfil dos atores das conferências se manteve também a nível nacional, o que faremos no próximo tópico.

3.4.1 Perfil dos Delegados

Na IV Conferência Estadual de Direitos Humanos do estado de Minas Gerais, foram eleitos 99 delegados para representarem o estado na etapa posterior, a nacional.

Para analisarmos o perfil desses delegados, iremos usar a mesma planilha de controle disponibilizada pela SEDPAC, citada na seção 5.1.1 deste artigo.

Nessa planilha, como já exposto no tópico anterior, não estão presentes todos os participantes, uma vez que nem todos os candidatos fizeram sua inscrição no sistema da referida Secretaria. Cruzando os dados, percebemos que 58 dos delegados eleitos constam na relação da planilha. Logo, serão baseados nela os dados abaixo analisados, excetuando apenas a informação sobre o sexo dos mesmos, que pode ser feita com a lista dos delegados aprovados.

Começando então por esta informação, dos 99 delegados, 54 é do sexo feminino e 45 é do sexo masculino, o que representa basicamente a mesma proporção de homens e mulheres presentes na conferência estadual. Além deste dado, outro também já foi apresentado acima, que relata sobre a categoria governamental e não governamental dos delegados e, assim como percebemos na conferência, a representação não governamental entre os delegados superou em mais de 2 vezes a representação do governo.

Os municípios de atuação também repetiram o padrão dos conferencistas, sendo as cidades mais representadas Belo Horizonte (20), Contagem (9), Uberaba (7), Juiz De Fora (5) e Governador Valadares (4). Em relação ao percentual, BH ficou com 34,48% da representação dos delegados, sendo que em relação aos participantes no total, como já demonstrado acima, BH representou 30% dos participantes. As demais cidades representadas levaram de 1 a 3 delegados, sendo: Araxá (3) e Além Paraíba, Carmo De Minas, Francisco Sá, Galiléia, Itabira, Itajubá, Jacinto, Santa Bárbara do Monte Verde, Santo Antônio do Rio Abaixo e São Lourenço com 1 representante.

O nível de escolaridade dos delegados se manteve entre Superior Completo (17), Pós-Graduação (15) e Superior Incompleto (10), entre os mais representativos, e além destes os demais também repetiram o padrão do perfil dos demais atores da conferência.

As formações acadêmicas dos delegados de maior incidência foram nos cursos de Psicologia (8) e Direito (5), além de Administração e Pedagogia (4) e Ciências Sociais e Serviço Social (3). Outros 25 cursos foram representados por 1 ou 2 delegados, demonstrando grande diversidade entre eles em sua área de formação. Esses cursos que tiveram mais incidência também repetiram os padrões gerais de perfil dos conferencistas. A diferença ficou para os indivíduos sem formação, que não foram representados por nenhum delegado e na conferência representaram um total de 11 indivíduos e os estudantes, que foram representados por apenas 1 delegado e na conferência foram representados por 12 participantes.

Por fim, pudemos verificar que em relação a ocupação de cargos como conselheiros, os delegados se dividem da seguinte maneira:

Tabela 12 – Número de conselheiros

Conselheiro de Direito	Conselheiro	Conselheiro Tutelar
11	5	2

Fonte: produção da autora.

Importante ressaltar que, todos os 5 conselheiros são também conselheiros de direito, ou seja, no total, considerando que os 2 conselheiros tutelares não acumulam funções, dos 58 delegados, 13 podem ser considerados conselheiros, o que representa um total de 22,4% do total. A representação de conselheiros entre os delegados caiu 5,5% em relação ao total de atores da conferência.

Diante dos dados expostos, pudemos perceber que o perfil dos delegados seguiu, no geral, o mesmo padrão percebido nos atores das conferências. A diferença maior ficou para a área de formação dos delegados, que não incluiu os atores sem formação e em relação aos estudantes, representou abaixo do que seria proporcional ao número de estudantes presentes da conferência. Também em relação ao número de conselheiros, a representação caiu em 5,5%, dado relevante se levarmos em consideração que os conselheiros tendem a ser os indivíduos mais participativos, com diferentes e diversas relações entre grupos de interesse e assim, teriam mais facilidade em subir de escala.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho nos propusemos a analisar como se deu a participação social nas Conferências de Direitos Humanos (2015-2016), do local ao nacional. De modo a melhor compreendermos o padrão participativo dessas conferências, investigamos quem são os indivíduos participantes dessas instâncias e quais têm sido as suas demandas. Para isso, fizemos análises em duas dimensões, sendo elas as propostas deliberadas e as atrizes e os atores participantes.

Compreendemos no primeiro capítulo que a participação social no Brasil ganhou um grande impulso após a sua redemocratização, abrindo espaço para a participação da Sociedade Civil. A ideia de uma democracia representativa hegemônica como se foi pensando no século XX apresenta limitações para a participação da população, que colocam barreiras para resolver os problemas sociais do mundo contemporâneo. Se torna certa a necessidade de se colocar em permanente prática democrática, em junção com a sociedade, novos instrumentos de controle e participação no poder. A democracia participativa estimula a sociedade à participação, através de diferentes instituições participativas, como conselhos e conferências. Estes tem realizado um trabalho significativo, principalmente em questão dos Direitos Humanos, na construção de políticas públicas.

O histórico dos Direitos Humanos consolidado no capítulo 2 nos ilustrou a luta pelo respeito aos DH que tem sido travada no Brasil, antes e após o regime ditatorial. Muito tem sido realizado por movimentos da sociedade civil e do estado para melhorar o panorama destes direitos no Brasil, principalmente através dos conselhos e conferências. Percebemos que as Conferências de Direitos Humanos são as que mais receberam edições dentre as demais conferências temáticas nacionais e que suas pautas têm se demonstrado diversas e inclusivas. No geral, o formato de funcionamento das conferências de dois em dois anos permite um maior planejamento para a participação e articulação de diferentes atores, instâncias, órgãos, grupos e movimentos da sociedade civil. Esse planejamento favorece a participação.

Como pudemos perceber a partir do terceiro capítulo, a participação na Conferência de Direitos Humanos demonstrou um perfil diverso e representativo de atores. No entanto, ainda existem alguns obstáculos à participação e deliberação.

Atores como Avritzer (2012), Cunha (2012) e Silva e Ribeiro (2017), trabalham com o problema que a escala traz para a participação social nas conferências. São levados

em consideração os custos com o tempo, com os recursos necessários e com o deslocamento; além de outros custos impostos, por exemplo, às mulheres - que em sua maioria precisam de cuidados com os filhos – e aos deficientes - que demandam cuidados específicos. Sobre os municípios de atuação dos participantes das conferências, as cidades com mais habitantes são representadas por mais indivíduos, o que faz jus à lógica da representação. No entanto, a proximidade com o local de realização da conferência, (a nível estadual) também facilita a representação das cidades mais próximas, como ocorreu com Belo Horizonte (capital) e Contagem. Ainda assim, cidades distantes como Juiz de Fora, Governador Valadares e Uberaba estiveram entre as mais representadas, o que demonstra fortemente o investimento empregado à conferência para o fomento da participação. No recorte de gênero, percebemos que na fase estadual, 53% dos conferencistas eram mulheres e entre os delegados eleitos para a etapa nacional, o número cresceu para 54,5%; números que superam a representação de mulheres da faixa populacional em geral, que beira os 51,4%. As análises de Cunha, (2012) sobre conferências de políticas públicas demonstrou que a participação de mulheres tende a diminuir conforme a escala sobe o que não ocorreu nessas conferências de Direitos Humanos, entre os delegados. Ao analisar essa dimensão da participação, é necessário levar em consideração fatores que podem influenciar nesses números. Neste caso, as pautas inclusivas dos Direitos Humanos e a realização antecedente da Conferência de Políticas Públicas para Mulheres são fatores que podem explicar o maior número de mulheres.

Outro constrangimento à participação diz respeito ao nível de escolaridade e à formação acadêmica dos atores. Percebemos que os atores das conferências, no geral, possuem alto nível de escolaridade, como ensino superior e pós-graduação. Esse dado é similar em outras conferências de políticas públicas e pode ser explicado pelo interesse desse grupo de indivíduos em usar seu conhecimento para produzir políticas públicas mais efetivas. Destacando ainda que, entre os delegados, houve apenas a representação de um estudante e nenhuma de pessoas sem formação. No entanto, ao analisarmos o perfil da população brasileira, em sua maioria temos pessoas com baixos níveis de escolaridade[5] e se elas não estão nas conferências, nos perguntamos se ao menos suas pautas também têm sido representadas. Nas análises das propostas das conferências percebemos uma grande diversidade de temas, abrangentes e envolvidos com as minorias

[5] Segundo dados do IBGE do ano de 2016, 51% da população de 25 anos ou mais possuem apenas o ensino fundamental.

e também com os investimentos na educação (seja em DH, capacitação de profissionais, etc.), pontos que ressaltam um trabalho inclusivo dos atores dessa conferência.

Além disso, constatamos que a participação da sociedade civil nas conferências, conforme os dados de Santos e Ribeiro (2017) é bastante significativa e suas articulações abrem um interessante caminho. Nele, podemos desvendar quais são as articulações e implicações geradas a partir da inclusão de atores conectores em uma rede, por onde circulam informações e influência, dentro dessas instituições participativas. No entanto, já é um ganho perceber que a sociedade civil tem tido voz nesses espaços e sido determinante para a discussão de políticas públicas.

De modo geral, portanto, é possível sugerir, pela análise aqui empregada, que as Conferências de Direitos Humanos têm cumprido um importante papel em incluir as minorias, uma vez que englobou o público das conferências precedentes temáticas de Direitos Humanos e também fomentou a participação social, buscando a articulação de diferentes atores e grupos de interesse. No que diz respeito às propostas, percebemos uma contribuição com propriedade do estado de Minas Gerais, que incluiu pautas significativas dos municípios e conseguiu com que grande parte das propostas, deles advindas, fosse contemplada na etapa nacional. Esse giro é muito representativo para as análises aqui empregadas, uma vez que as pautas dos municípios (específicas das cidades) tendem a ser excluídas ao serem levadas para as etapas subsequentes. As desigualdades sociais no Brasil se tornam ainda mais desafiadoras ao pensarmos em nossa dimensão territorial e por isso o trabalho realizado pelos municípios cumpre, nas conferências, um importante papel. Para além, o perfil dos atores e delegados se demonstrou, de modo geral, representativo, excetuando os casos mencionados acima, que ainda se fazem um desafio para a participação social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R; KECK, M. **Representando a diversidade: Estado, sociedade e 'relações fecundas' nos conselhos gestores**. Caderno CRH, Salvador, vol. 21, nº. 52, p. 99-112, 2008.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas.** Serviço Social e Sociedade [online], nº 109, pp.68-92. 2012.

ALMEIDA, D. **Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil.** Opinião Pública, vol.20, n.1, Campinas, 2014.

AVRITZER, L. **Conferências Nacionais: Ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. IPEA, Rio de Janeiro, 2012.

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

AVRITZER, L. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, nº 50, 2000.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil: O orçamento participativo.** São Paulo: Cortez. 2003.

AVRITZER, L.; RAMOS, A. **Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas.** Revista Internacional de Sociología, 2016.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. *et al*. **Conferências nacionais: Atores, Dinâmicas Participativas e Efetividades.** Brasília: Ipea, 2013.

FARIA, C.; LINS, I.L. 2013. **Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional.** In: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza. (Org.). Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: IPEA, p. 73-94.

FARIA, C.; RIBEIRO, U. 2010. **Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas?** In: AVRITZER, L. (org.) A dinâmica da participação no Brasil. São Paulo: Cortez. 2010.

FARIA, C.; PETINELLI, V.; LINS, I. **Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?** Revista Brasileira de Ciência Política. [Online]. 2012, n.7, pp.249-284.

FARIA, C. **Who are the people in the Brazilian public policy conferences?** PSA Conference, Sheffield, 2015.

FEDOZZI, L. **Observando o orçamento participativo de Porto Alegre – análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas.** Porto Alegre, 2007.

GARCÊZ, R.; MAIA, R. **Representação política não eleitoral em uma perspectiva processual: discursividade e estratégia no debate sobre a educação de surdos.** Revista Compolítica, Rio de Janeiro 6.2 (2016): páginas 7-34.

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos; PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. **Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios.** Brasília, São Paulo: INESC; PÓLIS, 2011.

LÜCHMANN, L. **25 anos de orçamento participativo: algumas reflexões analíticas. Política e Sociedade**. Revista Política & Sociedade, Florianópolis, vol. 13, 2014.

MACIEL, A. **Contribuições das Conferências Nacionais: Entre intergovernabilidade e participação.** 15º Congresso Nacional da Iniciação Científica - Conic/Semesp, 2015.

MAGALHÃES, A. **Federalismo, intergovernabilidade e políticas públicas: as contribuições das conferências nacionais**. Conteúdo Jurídico, Brasília, 2015.

MINAS GERAIS, Comissão Organizadora da Conferência Estadual de Direitos Humanos. **Orientações para as Conferências Municipais e Regionais de Direitos Humanos,** 2016.

PETINELLI, V. **A quem servem as conferências de políticas públicas? Desenho institucional e atores beneficiados**. Revista Opinião Pública, vol.23, nº3, Campinas, 2017.

RENNÓ, L.; AÍLTON, S. **A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre**. Revista Sociologia e Política, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 235-252, fev. 2012.

SANTOS, B. **Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa.** Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2002.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios.** Brasília, 2014.

SILVA, E.; RIBEIRO, A. **Entre conselhos e conferências: o subsistema participativo das arenas deliberativas de Direitos Humanos em Minas Gerais.** In: III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, UFES, Vitória (ES), 2017.

SCUASSANTE, P. **A participação popular, prevista na Constituição Federal de 1988, garante efetivamente a realização do Estado Democrático de Direito?** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XII, n. 70, 2009.

TATAGIBA, L. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate.** Revista Sociologia e Política, Curitiba, nº 25, p. 209-213, 2005.

URBINATI, N. **O que torna a representação democrática?** Lua Nova [online], nº.67, pp.191-228, 2006.

URBINATI, N.; WARREN, M. **The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory.** Annual Review of Political Science, vol. 11:387-412, 2008.