



Contra
a falácia
da crise
institucional

Thamy Pogrebinski

Fabiano Santos

Cientistas políticos

Conferências nacionais de políticas públicas e o
impacto (positivo) sobre o Congresso



Encontra-se em curso no Brasil um processo grandiosamente democrático de formulação de políticas públicas que, infelizmente, ainda é pouco conhecido até mesmo pelos estudiosos das instituições políticas: as conferências nacionais de políticas públicas. Estas consistem em instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal. São convocadas pelo Poder Executivo através de seus ministérios e secretarias, organizadas tematicamente, e contam com a participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil.

As conferências nacionais são em regra precedidas por etapas municipais, estaduais ou regionais. Os resultados agregados das deliberações ocorridas nestas etapas são objeto de deliberação na conferência nacional, da qual participam delegados das etapas anteriores e da qual resulta, em regra, um documento final contendo diretrizes para a formulação de políticas públicas na área objeto da conferência.

Com a sua primeira edição datada de 1941, as conferências nacionais não constituem experiência nova na história política brasileira, muito embora tenham adquirido contornos participativos e deliberativos mais nítidos a partir de 1988, e tornando-se significativamente mais amplas, abrangentes, inclusivas e frequentes a partir de 2003, com o início do governo Lula. Entre 1941 e 1988 foram realizadas no Brasil 12 conferências nacionais. Entre 1988 e 2009 foram realizadas no país 80 conferências nacionais, e até o final de 2010 pelo menos mais 7 terão sido realizadas.

Desse universo de 80 conferências nacionais realizadas entre 1988 e 2009, 2 (ou 2,5%) se deram no governo Collor, 6 (ou 7,5%) na gestão de Itamar Franco, 17 (ou 21,3%) durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, e 55 (ou 68,8%) ao longo dos sete primeiros anos do governo Lula. Observa-se, assim, que a prática de convocarem-se conferências, nas quais governo e sociedade civil discutem conjuntamente diretrizes para a formulação de políticas públicas inicia seu processo de institucionalização no governo de Fernando Henrique

Cardoso, passando a ser efetivamente consolidada e incorporada à agenda política do país sob o governo Lula.

Foi, com efeito, a partir de 2003 que as conferências nacionais tornaram-se mais *amplas* por envolverem um número cada vez maior de pessoas, seja participando diretamente como delegados na etapa nacional, seja indiretamente nas etapas estaduais, municipais ou regionais que a precedem, ou ainda paralelamente nas chamadas conferências livres, ou virtualmente nas chamadas conferências virtuais. Tornaram-se também então mais *abrangentes* por englobarem número cada vez maior de temas, deixando de ser prática restrita à área da saúde, de onde se originou o processo conferencial ainda na década de 1940, e às áreas de direitos humanos e assistência social, que vêm se institucionalizando progressivamente a partir da metade da década de 1990. Cobrem hoje vasta pluralidade de novas áreas de políticas públicas que passam a ser debatidas através de mais de trinta temas, separados pelas peculiaridades de todos e unidos pela transversalidade de alguns.

Ainda a partir de 2003, as conferências nacionais tornaram-se mais *inclusivas*, como consequência do aumento de sua amplitude e abrangência. Passam a reunir conjunto cada vez mais diverso e heterogêneo de grupos sociais, sobretudo aqueles representativos da sociedade civil, distribuídos entre ONGs, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, entidades empresariais e outras entidades, profissionais ou não. Tornaram-se também, por fim, mais *frequentes* as conferências nacionais a partir de 2003 por trazerem muitas vezes dentre as suas diretrizes a demanda pela sua reprodução periódica. Demanda que acabou encontrando respaldo em políticas dos ministérios, secretarias, conselhos nacionais ou grupos de trabalho envolvidos na sua convocação e organização e, em alguns casos, na própria legislação, que assegura a periodicidade bianual de algumas delas.

As 80 conferências nacionais realizadas no Brasil entre 1988 e 2009 tiveram como objeto um total de 33 áreas de políticas públicas, entre as quais se inserem as seguintes: aquicultura e pesca, assistência social, cidades, cultura, comunicação, desenvolvimento rural

e sustentável, direitos da criança e do adolescente, da pessoa idosa, da pessoa com deficiência, direitos humanos, economia solidária, educação básica, educação profissional e tecnológica, esporte, juventude, medicamentos e assistência farmacêutica, meio ambiente, políticas públicas para mulheres, povos indígenas, promoção da igualdade racial, saúde, segurança alimentar e nutricional, e segurança pública.

Quando analisamos o momento no qual cada uma dessas áreas de políticas públicas passou a ser debatida participativamente por meio das conferências nacionais, percebemos que 22 dos 33 temas abordados até hoje foram introduzidos ao longo dos primeiros sete anos do governo Lula. Até 1988, apenas políticas relacionadas à área de saúde tinham sido objeto de conferências: foram 12 conferências realizadas sobre saúde, saúde bucal, saúde do trabalhador, saúde indígena e saúde mental. Os governos Collor e Itamar não romperam esse padrão e mantiveram a tradição de usar o processo conferencial apenas para debater políticas na área de saúde: o primeiro realizou 2 conferências, uma sobre saúde e outra sobre saúde mental, e o segundo foi responsável pela convocação de seis conferências: saúde bucal, saúde indígena, saúde do trabalhador, gestão do trabalho e educação na saúde, ciência, tecnologia e inovação em saúde, e segurança alimentar e nutricional.

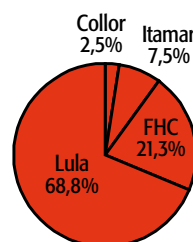
Foi apenas no governo de Fernando Henrique Cardoso que se foi além da área de saúde e outros temas de políticas passaram a ser discutidos em conferências

nacionais. Os dois mandatos de FHC respondem por sete temas, os quais totalizam 21,2% do universo total. Desses sete temas, apenas quatro, contudo, não são da área de saúde: segurança alimentar e nutricional, direitos humanos, assistência social, e direitos da criança e do adolescente. Foi, portanto, com o governo Lula que as conferências nacionais passaram a abranger um vasto e diverso conjunto de áreas de políticas públicas que jamais haviam sido objeto de deliberação popular por meio de mecanismos participativos.

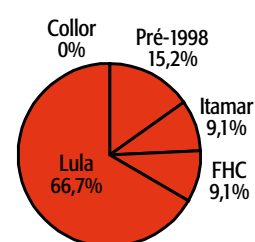
O impacto das conferências nacionais no processo de formulação de políticas públicas pode ser sentido de forma cada vez mais contundente. No Poder Executivo, o mais recente exemplo foi a promulgação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3), o qual é resultado claro e incontestado das deliberações de cerca de 55 conferências nacionais realizadas durante

Conferências Nacionais

Distribuição por governo



Introdução de novos temas por governo



o governo Lula. Conferências estas que abrangem não apenas aquelas específicas sobre direitos humanos (que aconteceram em 2003, 2004, 2006 e 2008, em suas 8ª a 11ª versão, respectivamente), mas também inúmeras outras em áreas como direitos das pessoas idosas, das pessoas com deficiência, da criança e do adolescente, políticas públicas para mulheres, povos indígenas, promoção da igualdade racial, além da inovadora conferência sobre gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais, para não mencionar as várias conferências de assistência social, desenvolvimento rural, meio ambiente, educação, segurança pública, entre muitas outras.

Os efeitos das conferências nacionais também podem ser sentidos no Poder Legislativo. Uma pesquisa que concluímos recentemente no IUPERJ, intitulada “Entre Representação e Participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro”¹, teve por objeto a análise das 80 conferências nacionais de políticas públicas realizadas no Brasil entre 1988 e 2009, e como objetivo a mensuração de seu impacto na atividade legislativa do Congresso Nacional durante o mesmo período.

Os dados são muito contundentes. É possível afirmar que as demandas deliberadas pela sociedade civil nas dezenas de conferências nacionais realizadas desde 1988 estão em vias de consagrar uma prática político-institucional especificamente brasileira. Tal prática teria como característica central a mescla de participação e representação, cujos resultados são o de fortalecer a democracia representativa em seu conjunto, além de impulsionar a atividade legislativa do Congresso Nacional.

As evidências coletadas e analisadas confirmam o impacto das Conferências Nacionais na produção legislativa brasileira ao longo do período constitucional de 1988; O exame dos dados foi feito segundo dois critérios – pela pertinência temática, um método menos rigoroso de averiguação, pelo qual contabilizamos uma relação sempre que um projeto, uma lei e uma emenda tenham tratado de um mesmo assunto abordado na

diretriz da conferência; e o método do filtro, mediante o qual contabilizamos a relação se e somente houver correspondência perfeita entre o texto da diretriz e o do documento legislativo.

As tabelas 1 e 2 fornecem uma ideia do tamanho relativo da produção legislativa “acionada” pelo mecanismo participativo e deliberativo das conferências nacionais ao longo do período abarcado pela pesquisa. A análise ocorrerá em duas etapas. Em primeiro lugar, descrevemos os valores das tabelas, referentes aos diversos tipos de proposições ainda em tramitação. Em segundo lugar, comparamos esses resultados com os que derivam de leitura mais rigorosa a respeito da relação entre as diretrizes das conferências nacionais e as decisões do Congresso, seja no que tange à iniciativa de projetos, ou a aprovação de novos diplomas legais. Chamamos tal leitura mais rigorosa de “filtro”, isto é, uma restrição sobre aquilo que aceitamos como decorrente das diretrizes. Com o filtro, não basta termos afinidade temática entre os documentos resultantes das conferências e os textos oriundos da produção legal, é preciso, ademais, que haja coincidência textual entre diretrizes, por um lado, e projetos, leis e emendas, por outro.

Passemos então à descrição dos resultados. A tabela 1 revela que em um universo total de 13.245 projetos de leis ordinárias e complementares, 2.629, ou seja, 19,8% possuem pertinência temática com as diretrizes oriundas das conferências nacionais. Além disso, das 369 PECs em tramitação na atual legislatura, nada menos do que 179 (48,5%), portanto, quase metade inclui-se entre as proposições de alguma forma relacionadas às deliberações havidas nas conferências nacionais. No cômputo geral, 2808 projetos enviados para tramitar no Legislativo (ou seja, 26% do total!) trataram de questões objeto de diretrizes de alguma conferência nacional. Se impusermos aos dados o que estamos chamando de “filtro”, os valores caem de maneira significativa. Os números aparecem na tabela 2. Foram 566 (4,3%) projetos iniciados e 46 (12,5%) PECs, perfazendo um total de 612 (4,5%) iniciativas dos legisladores que, com certeza, têm relação direta com as diretrizes constantes dos relatórios finais das conferências.

Tabela 1

Projetos de lei e Propostas de emenda à constituição: pertinência temática x produção total do Congresso Nacional

| | Projetos de Lei | Propostas de Emenda Constitucional | Total |
|---|-------------------|------------------------------------|------------------|
| Produção Legislativa resultante das diretrizes das conferências | 2.629 (19,8%) | 179 (48,5%) | 2.808 (26%) |
| Produção Legislativa não resultante das diretrizes das conferências | 10.616 (70,2%) | 190 (51,5%) | 10.806 (74%) |
| Produção Legislativa total do Congresso Nacional | 13.245 (100%) | 369 (100%) | 13.614 (100%) |

OBS: Os dados referentes à produção legislativa total do Congresso refletem o corrente do dia 19/10/2009.

Tabela 2

Projetos de lei e Propostas de emenda à Constituição: filtro qualitativo x produção total do Congresso Nacional

| | Projetos de Lei | Propostas de Emenda Constitucional | Total |
|--|-------------------|------------------------------------|-------------------|
| Produção Legislativa resultante das diretrizes das conferências após classificação | 566 (4,3%) | 46 (12,5%) | 612 (4,5%) |
| Produção Legislativa não resultante das diretrizes das conferências | 12.679 (95,7%) | 323 (87,5%) | 13.002 (95,5%) |
| Produção Legislativa total do Congresso Nacional | 13.245 (100%) | 369 (100%) | 13.614 (100%) |

OBS: Os dados referentes à produção legislativa total do Congresso refletem o corrente do dia 19/10/2009.

Tabela 3

Leis e emendas constitucionais: pertinência temática x produção total do Congresso Nacional

| | Leis Ordinárias e complementares | Emendas constitucionais | Total |
|---|----------------------------------|-------------------------|------------------|
| Produção Legislativa resultante das diretrizes das conferências | 312 (7,2%) | 9 (15,8%) | 321 (7,3%) |
| Produção Legislativa não resultante das diretrizes das conferências | 4.010 (92,8%) | 48 (84,2%) | 4.058 (92,7%) |
| Produção Legislativa total do Congresso Nacional | 4.322 (100%) | 57 (100%) | 4.379 (100%) |

Tabela 4

Leis e emendas constitucionais: filtro qualitativo x total da produção do Congresso Nacional

| | Leis Ordinárias e complementares | Emendas constitucionais | Total |
|--|----------------------------------|-------------------------|------------------|
| Produção Legislativa resultante das diretrizes das conferências após classificação | 51 (1,2%) | 1 (1,8%) | 52 (1,2%) |
| Produção Legislativa não resultante das diretrizes das conferências | 4.271 (98,8%) | 56 (98,2%) | 4.327 (98,8%) |
| Produção Legislativa total do Congresso Nacional | 4.322 (100%) | 57 (100%) | 4.379 (100%) |

Difícil avaliar até que ponto tais cifras correspondem a algo significativo no conjunto mais amplo de proposições legislativas; não é, contudo, descabido dizer que estamos diante de fenômeno cujos contornos devem ser averiguados de maneira mais cuidadosa. Uma primeira questão diz respeito à eficácia de tais projetos no conjunto da produção de leis do Congresso. Até que ponto esse tipo de projeto, isto é, inspirado em ou diretamente relacionado às diretrizes das conferências nacionais segue tramitando pelas diversas etapas percorridas por uma proposição legislativa, alcançando o plenário das duas Casas, obtendo a aprovação de maiorias e a sanção presidencial?

A tabela 3 sugere uma primeira aproximação do problema. De 4.322 projetos ordinários e complementares que se tornaram lei do país, 265 (6,1%) demonstraram alguma pertinência temática com resoluções de Conferências. Das PECs, 8 (14%) aprovadas também fazem parte deste subconjunto. Na tabela 4 temos números corrigidos segundo nosso filtro. Foram aprovadas 51 leis (1,2%) e 1 (1,8%) emenda constitucional a partir de iniciativas diretamente relacionadas com as diretrizes, totalizando 52 (1,2%) de diplomas legais derivados do mundo participativo.

Difícil medir a significância políticas dos resultados até agora apresentados, embora duas advertências devam ser feitas. Em primeiro lugar, é preciso lembrar que no universo de leis aprovadas e sancionadas estão contidas proposições de iniciativa do Executivo, que compõem o grosso (em torno de 80%) da produção legal no Brasil. Assim sendo, se levamos em consideração apenas a legislação cuja iniciativa decorreu da ação de deputado ou senador, estaremos diante de algo verdadeiramente avassalador, pois estamos falando de 51 leis aprovadas a partir de processos participativos e deliberativos. Em segundo lugar, cabe destacar o número considerável de PECs aprovadas com algum grau de correlação temática e a emenda constitucional efetivamente promulgada. Emendas constitucionais são, por natureza, proposições de difícil tramitação e aprovação. As regras que regulam a passagem de tal tipo de proposta bem como o quorum exigido para

sua aprovação a tornam espécime rara no panorama legislativo não só no Brasil, mas também em diversas outras partes do mundo democrático. Somente alto grau de consenso, ou oposição muito isolada, pode explicar a aprovação da matéria.

A pesquisa, em suma, buscou comprovar que as conferências nacionais impulsionam a atividade legislativa do Congresso Nacional, fortalecendo, assim, por meio de uma prática participativa e deliberativa, a democracia representativa no Brasil. Para além da demonstração empírica, algumas questões de natureza político-normativa se afiguraram importantes diante dos dados. Estes, afinal, parecem contribuir para desconstruir o discurso de que a democracia representativa e suas instituições encontram-se em crise no Brasil, assim como o argumento de que a representação política é uma alternativa *'second best'* diante da impossibilidade fática de estabelecerem-se nas sociedades contemporâneas formas diretas de democracia que facultem a participação dos cidadãos sem a mediação de representantes eleitos.

Ademais, os dados apresentados permitem questionar a validade da premissa de que formas participativas e deliberativas de democracia seriam substituíveis à representação política tradicionalmente exercida no Poder Legislativo. Com isso, espera-se que tenhamos uma visão distinta do trabalho do Poder Legislativo brasileiro, contribuindo para o aumento da confiança popular no Congresso Nacional, mostrando como o mesmo é receptivo e permeável às demandas expressas em práticas participativas dos cidadãos e em instâncias deliberativas da sociedade civil. Esperamos, assim também, fortalecer as instituições políticas do país, mostrando que práticas participativas e experiências deliberativas devem ser institucionalizadas, passando a compor a estrutura dos poderes do Estado, sem depender da vontade política de governos que sejam menos ou mais favoráveis a elas.

fsantos@iuperj.br
thamy@iuperj.br

Os articulistas são professores de Ciência Política do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj)