



**PROJETO  
PENSANDO  
O DIREITO**

## **SÉRIE PENSANDO O DIREITO**

Nº 27/2010 – versão publicação

Conferências Nacionais, Participação Social e Processo Legislativo  
**Convocação 01/2009**

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ

**Coordenação Acadêmica**  
Thamy Pogrebinschi

**Equipe**

Fabiano Santos  
Luis Felipe Guedes da Graça  
Mariana Borges Martins da Silva  
Natália Regina Avila Maciel  
Felipe Dutra Asensi

**Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL)**  
Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Edifício Sede – 4º andar, sala 434  
CEP: 70064-900 – Brasília – DF  
[www.mj.gov.br/sal](http://www.mj.gov.br/sal)  
e-mail:sal@mj.gov.br



Secretaria de Assuntos Legislativos    Ministério da Justiça



# CARTA DE APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL

A Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL) tem o prazer de apresentar uma nova série de cadernos do “Projeto Pensando o Direito”, trazendo a público os resultados de pesquisas realizadas por instituições acadêmicas que trabalharam em parceria com a SAL ao longo do ano de 2009.

Mais do que mera prestação de contas à sociedade, as publicações representam o êxito de um novo modelo de relacionamento entre Estado e academia jurídica. Sem abdicar do respeito pleno à autonomia científica, e ciente de que o Projeto não pretende ser linha de fomento à pesquisa jurídica – dado seu caráter prático e instrumental às competências da SAL –, propõe-se uma cooperação aberta, crítica e colaborativa, que almeja construir alternativas qualificadas aos entraves práticos e teóricos que circundam o processo de elaboração normativa. Seus contornos, aliás, têm servido como base a outras ações governamentais que buscam aproximar a produção acadêmica do cotidiano estatal.

Ganha a SAL no momento em que alcança o objetivo primário do projeto, qual seja, a qualificação dos projetos apresentados e dos debates travados no âmbito do Ministério da Justiça e do Congresso Nacional; ganha a academia jurídica – e aqui talvez resida grande vitória, em que pese não ser meta precípua do trabalho – no momento em que se abrem possibilidades de aplicação prática à produção científica e de participação efetiva no debate político.

O resgate da crença na política legislativa, a percepção de que o debate jurídico também ocorre no momento formativo da lei e o renascimento – ainda tímido e inicial – da participação acadêmica nas instâncias políticas decisórias contribuem, de modo inequívoco, para a (re)definição dos rumos da pesquisa e do ensino jurídico no Brasil. A pesquisa aplicada e o interesse pelo processo legislativo devolvem relevância ao momento da gênese legislativa e, em última instância, revigoram as características constituintes da cidadania. Renova-se a sensação de pertencimento; recorda-se a importância de participação.

É esta, em suma, a aposta da Secretaria de Assuntos Legislativos: um modelo de produção normativa aberto e efetivamente democrático, permeável à contribuição sócio-acadêmica, que resgate a importância do processo legislativo e restaure os laços positivos existentes entre política e direito. Um desenho institucional que qualifique os esforços governamentais e, de outro lado, estimule a legítima participação daqueles que têm na lei posta seu objeto cotidiano de trabalho.

Este caderno integra o segundo conjunto de publicações da Série Projeto Pensando o Direito e apresenta a versão reduzida da pesquisa. Sua versão integral pode ser acessada no sítio eletrônico da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, em [www.mj.gov.br/sal](http://www.mj.gov.br/sal).

Brasília, 30 de junho de 2010.

**Felipe de Paula**

Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça

# CARTA DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

O discurso sobre a suposta crise da representação política muitas vezes faz-se acompanhar da defesa de modalidades participativas de democracia como um meio de deslegitimar o Poder Legislativo, colocando em questão a sua real capacidade de expressar a soberania popular. Contudo, o surgimento de novas práticas democráticas de participação pode ser tomado como uma forma de fortalecimento da representação política, e não como um sinal de enfraquecimento de suas instituições.

Tomando o argumento acima como uma premissa, a pesquisa apresentada nas próximas páginas a coloca em teste, ao propor uma análise do impacto das diretrizes resultantes das conferências nacionais de políticas públicas na atividade legislativa do Congresso Nacional durante o período compreendido entre 1988 e 2009. Cruzando-se dados sobre as demandas deliberadas pela sociedade civil em 80 conferências nacionais realizadas durante este período com dados relativos às proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional em 2009 e no ano subsequente à realização de cada uma das conferências nacionais, observa-se que estas devem ser compreendidas como uma prática participativa que fortalece a democracia representativa no Brasil e impulsiona a atividade legislativa do Congresso Nacional.

Este relatório condensa os resultados finais da pesquisa intitulada “Entre Representação e Participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro” realizada entre maio de 2009 e março de 2010, mediante convênio entre o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no contexto do Projeto Pensando o Direito. Sob minha coordenação, e como resultado de uma inestimável e imprescindível parceria com meu colega Fabiano Santos, a pesquisa resultou na construção de um banco de dados composto por 1953 diretrizes advindas das conferências nacionais e 3750 proposições legislativas que receberam trâmite no Congresso Nacional.

Confio que o valor do banco de dados montado para a pesquisa transcende o seu uso instrumental para os fins da análise aqui proposta decidimos, como subproduto da pesquisa, e com o integral apoio da SAL/MJ e da equipe do Projeto Pensando o Direito, torná-lo público na rede mundial de computadores, o que se tornou possível com a criação de um sistema operacional próprio para o banco de dados nomeado ISEGORIA. Ao torná-lo acessível na internet nas páginas do IUPERJ e do Ministério da Justiça, e com a expectativa de sua atualização periódica, esperamos contribuir para a democratização do processo de formulação das políticas públicas no Brasil, dando a conhecer aos agentes do Estado as demandas legislativas da sociedade civil, e aos atores desta as proposições legislativas que as atenderam (na forma de leis e emendas constitucionais) e que ainda podem vir a atendê-las (por se encontrarem traduzidas em projetos de lei e propostas de emendas à Constituição).

A presente publicação é dvida em três partes, que sintetizam algumas das distintas dimensões da pesquisa realizada e do relatório final da mesma. A primeira parte contextualiza o tema da pesquisa e descreve o seu objeto, além de apresentar a metodologia empregada em sua execução. A segunda parte apresenta os resultados da pesquisa empírica por meio de uma análise que tem por escopo avaliar a conversão das diretrizes resultantes das deliberações entre sociedade civil e governo nas conferências nacionais em proposições legislativas que encontram guarida no Poder Legislativo. Em um primeiro momento, apresenta-se um panorama geral das conferências nacionais realizadas no Brasil entre 1988 e 2009, explicitando o universo temático abrangido pelas diretrizes de políticas públicas resultantes de tais instâncias deliberativas e participativas, bem como a relação entre a sua ocorrência (medida pelo número de conferências nacionais realizadas e pelo número de temas levados à deliberação pública e submetidos ao escrutínio da sociedade civil) e os diferentes governos que marcam o período pós 1988. Em seguida, analisa-se a conversão das diretrizes das conferências nacionais em proposições legislativas, avaliando o seu impacto na produção legislativa do Congresso Nacional. Esta análise é feita em duas etapas: num primeiro momento, verifica-se, dentre todas as proposições legislativas introduzidas no Congresso entre 1989 a 2009, quais estão correlacionadas com as resoluções oriundas das conferências nacionais realizadas no período. Num segundo momento, refaz-se a análise utilizando dois métodos diversos, tendo como universo os documentos legais introduzidos e eventualmente aprovados no período de um ano depois de realizada cada uma das conferências nacionais. Isso

possibilita um controle mais rigoroso sobre os dados, de forma a aumentar a margem de segurança para a afirmação de que determinado texto legislativo foi impactado efetivamente pelas deliberações das conferências nacionais.

A terceira parte desta publicação apresenta algumas conclusões resultantes da pesquisa, culminando com a afirmação de que os dados analisados permitem confirmar que as conferências nacionais de políticas públicas consistem em uma prática participativa e deliberativa que fortalece a democracia representativa no país, e impulsiona a atividade legislativa do Congresso Nacional.

Concluo esta apresentação com alguns agradecimentos. Em primeiro lugar, um agradecimento especial ao meu querido colega e amigo Fabiano Santos, pela imprescindível parceria nesta pesquisa. Os agradecimentos são extensíveis aos excelentes assistentes de pesquisa que compuseram a nossa equipe de trabalho: Luis Felipe Guedes da Graça, Mariana Borges Martins da Silva, Natalia Regina Avila Maciel, além de Felipe Dutra Asensi e Natalia Pacheco Junior. Agradeço também à Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), à equipe do Projeto Pensando o Direito, especialmente na pessoa de Fernanda Vargas Terrazas, e ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Finalmente, como não poderia deixar de ser, agradeço ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), onde encontramos, no apoio constante de nossos colegas, funcionários e alunos, o melhor dos ambientes para realizar esta pesquisa.

Rio de Janeiro, 21 de Maio de 2010.

**Thamy Pogrebinschi**

**SÉRIE PENSANDO O DIREITO**

**SUMÁRIO EXECUTIVO RELATÓRIO DE PESQUISA ENTRE REPRESENTAÇÃO E  
PARTICIPAÇÃO: AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS E O EXPERIMENTALISMO  
DEMOCRÁTICO BRASILEIRO**

Resumo do Projeto de Pesquisa apresentado ao Ministério da Justiça/ PNUD, no projeto  
“Pensando o Direito”, Referência PRODOC BRA 07/004

RIO DE JANEIRO/ BRASÍLIA  
MARÇO DE 2010

# SUMÁRIO

## 1. INTRODUÇÃO 13

1.1. Contextualização e Objeto da Pesquisa 13

1.2. Metodologia da Pesquisa 20

1.2.1. O Banco de Dados ISEGORIA 29

## 2. DESENVOLVIMENTO 31

2.1. Conferências Nacionais de Políticas Públicas 1988-2009 31

2.2. O impacto das diretrizes das conferências nacionais na produção legislativa  
do Congresso Nacional 44

2.2.1. Resoluções e Diretrizes e Produção Legislativa do Congresso:  
primeira aproximação 45

2.2.2. Resoluções e Diretrizes das Conferências e Produção Legislativa:  
Análise com Proximidade Temporal 55

## 3. CONCLUSÃO 59

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 63

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO E OBJETO DA PESQUISA

Há um velho discurso que insiste em não sair de cena, encontrando sempre uma voz disposta a defendê-lo, que insiste em afirmar que a representação política encontra-se em crise. Esse discurso é possivelmente tão antigo quanto a própria representação política, uma vez que os princípios que norteiam o governo representativo traduzem-se em dispositivos institucionais que permanecem inalterados desde o século XVIII (Manin, 1995; Urbinati, 2006). Afinal, se a estrutura dos governos representativos não foi substancialmente modificada desde a sua criação, talvez não sejam procedentes as suposições de que a mesma encontre-se agora em crise.

Os sinais do que alguns chamam de crise, portanto, podem simplesmente indicar uma mudança na forma pela qual a representação política se manifesta. No atual momento histórico, estamos certamente diante de uma destas mudanças. Nos últimos anos, assiste-se progressivamente ao surgimento de modelos participativos (Pateman, 1970; Mansbridge, 1980; Barber, 1984; Fung, 2003; Avritzer 2002 e 2009) e deliberativos (Cohen, 1989; Fishkin, 1991; Habermas, 1992; Gutmann, 1996; Bohman, 1996; Dryzek, 2000) de democracia, propostos muitas vezes como alternativas capazes de sanar os supostos vícios do governo representativo e de suas instituições.

O engajamento suscitado pelas propostas participativas e deliberativas de democracia pode ser observado como uma tendência dentro da academia, através da adesão massiva dos estudiosos da teoria democrática, mas também fora dela, através da adesão concreta de governos às novas práticas participativas e experiências deliberativas. O Brasil desde sempre acompanhou esta tendência, em particular desde 1989, quando o orçamento participativo foi implementado pela primeira vez, em Porto Alegre, e o país tornou-se estudo de caso necessário sobre o assunto e a experiência foi replicada país adentro e mundo afora.

Desde então, diversas práticas participativas, impulsionadas pela Constituição de 1988 e pelos governos democráticos que se seguiram a ela – notadamente o governo Lula –, tem sido institucionalizadas de forma crescente no país (Avritzer, 2009; Dagnino e Tatagiba, 2007). Tais práticas vão desde as já mais tradicionais, como o referendo e o plebiscito, até as menos conhecidas, como as conferências de políticas públicas, passando pela reestruturação e ampliação de experiências pré-existentes, como as audiências públicas e os conselhos, sem prescindir da valorização de práticas menos afamadas, como as ouvidorias e as mesas de negociação e de diálogo.

Ao olhar-se para essas novas práticas democráticas, nota-se logo seu intuito comum de ampliar a participação dos cidadãos para além do exercício do direito de sufrágio. O principal pressuposto a nortear tais experiências, portanto, é o de permitir que os cidadãos envolvam-se de forma mais direta na gestão da coisa pública, em particular na formulação, execução e controle de políticas públicas. O efeito esperado com tais práticas, por sua vez, é o de permitir que o exercício da democracia não se esgote nas eleições, propiciando que os cidadãos manifestem suas preferências de uma forma não mediada por partidos e políticos profissionais e por meios outros que não o voto.

Isso tudo é verdadeiro. Mas há outras verdades que requerem ser explicitadas. Se as novas práticas democráticas ampliam a participação direta dos cidadãos, isso não significa que as instituições políticas tradicionais tenham se tornado menos aptas a representá-los. As práticas participativas fortalecem a democracia ao ampliar o papel dos cidadãos na mesma. Mas isso não se dá em detrimento da representação política e de suas instituições. Ao fortalecimento das formas supostamente não-representativas de democracia não corresponde, portanto, o enfraquecimento do governo representativo.

A relação entre, de um lado, a democracia representativa, e, de outro, as experiências participativas e deliberativas, não é, portanto, trivial. Sua elucidação é necessária a fim de evitar seja o oportunismo acadêmico, que tanto mal faz às idéias, seja o oportunismo político, que tanto dano causa às instituições. Aqueles que endossam o discurso da crise da representação política eventualmente engajam-se na defesa das modalidades participativas e deliberativas de democracia como uma forma de deslegitimar o Poder Legislativo, colocando em questão a sua real capacidade de expressar a soberania popular. Contudo, o surgimento de novos espaços democráticos, assim como de novos atores envolvidos na gestão da coisa pública, pode, por outro lado, ser encarado

como uma forma de fortalecimento da representação política, e não como um sinal de enfraquecimento das suas instituições.

Este é certamente o caso das conferências nacionais de políticas públicas, objeto desta pesquisa. As conferências nacionais 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, em regra, 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, e os resultados agregados das deliberações ocorridas nestes momentos 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 tornado-se significativamente mais amplas, abrangentes, inclusivas e freqüentes a partir de 2003, com o início do governo Lula, conforme demonstrado na quarta parte deste relatório. Tornam-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, seja paralelamente nas chamadas conferências livres, seja virtualmente nas chamadas conferências virtuais. Tornam-se mais *abrangentes* por englobarem um número cada vez maior de temas, deixando de ser uma 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, para cobrir uma 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. Tornam-se mais *inclusivas*, como consequência do aumento de sua amplitude e abrangência, por reunirem um 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. Tornam-se, por fim, mais *frequentes* as conferências nacionais por trazerem muitas vezes dentre as suas diretrizes a demanda pela sua reprodução periódica, a qual encontra 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.

É também a partir de 2003, com o início do governo Lula, que se pode dizer que o processo participativo conferencial, inobstante o seu caráter consultivo e não vinculante, assume uma feição propriamente deliberativa e normativa. *Deliberativa*, no sentido de serem as conferências nacionais orientadas à formação de consensos derivados de processos intercomunicativos de formação da opinião e da vontade ocorridos na esfera pública, envolvendo representantes da sociedade civil e do governo em um processo de justificação pública de argumentos racionalmente motivados. *Normativa*, no sentido de as deliberações das conferências nacionais culminarem conclusivamente na elaboração de um documento final, debatido, votado e aprovado mediante diferentes estratégias e métodos de agregação de preferências, e, com isso, gerarem expectativas não apenas cognitivas, porém também normativas, naqueles envolvidos no processo e naqueles que, a despeito de sua não participação direta, são afetados indiretamente por suas eventuais consequências.

O formato participativo de composição e organização das conferências nacionais, a dimensão deliberativa de seus grupos de trabalho, painéis e plenárias finais, e o caráter normativo dos relatórios finais que condensam as resoluções, diretrizes e moções debatidas e aprovadas por maioria após o cumprimento de um conjunto de regras estruturadas na forma de um procedimento que busca garantir a legitimidade de seu resultado, qualquer que ele seja, tudo isso reforça também uma dimensão propriamente *representativa*, inerente às próprias conferências nacionais enquanto instâncias de participação e deliberação. Seja por uma delegação presumida do Poder Executivo, que as convoca, seja por uma delegação consequente ao Poder Legislativo, que as recepciona, conforme esta pesquisa demonstrará empiricamente, as conferências nacionais certamente engrossam o conjunto de práticas que compõem a chamada “nova ecologia da representação”, consubstanciando uma modalidade de “representação informal” (Castiglione e Warren, 2006), ou ainda de “representação giroscópica” ou “representação sub-rogativa” (Mansbridge, 2003).

Mais do que práticas de uma suposta “representação informal” que, na qualidade de instâncias participativas e deliberativas, engendram e reproduzem a lógica representativa, interessa a esta pesquisa encarar as conferências nacionais de políticas públicas como experiências propriamente participativas e deliberativas que, contudo, fortalecem a representação política formal e reforçam as funções e atividades das instituições políticas tradicionais. Neste sentido, as conferências nacionais propiciam uma nova forma de expressão dos elementos participativos e deliberativos que constituem o conceito e a prática da representação política, como atestam a gênese daquele e a história desta.

A participação desde sempre foi um elemento presente na gramática da representação, seja através da universalização do sufrágio, seja através da proporcionalidade dos sistemas eleitorais, seja através do caráter de massa dos partidos políticos, seja, enfim, através da atividade dos lobbies e dos grupos de interesse. A deliberação também, por sua vez, desde sempre compôs o repertório da representação política, seja nos processos de formação da opinião pública que caracterizam as campanhas políticas e a mobilização partidária que precedem as eleições, seja nos processos de identificação e estabilização de preferências que são deflagrados pelos sistemas de votação no momento das eleições, seja, por fim, nos processos parlamentares propriamente deliberativos, tanto no âmbito mais restrito das comissões, como no contexto mais amplo do plenário, que sucedem as eleições. Daí que, não apresentando nenhum conteúdo semântico novo, senão apenas uma forma diversa de concretizá-lo, a participação e a deliberação podem ser tomadas como elementos constitutivos da representação política.

Não sendo a propalada crise da representação política nada mais do que outra de suas metamorfoses assistidas pela história, as práticas de participação e deliberação que tem se desenvolvido no seio da sociedade civil de forma expressiva nas últimas duas décadas consistem senão em expressões de uma mudança na natureza da democracia representativa, em que seu grau de legitimidade aumenta mediante o seu aprofundamento, e suas instituições se fortalecem através de seu redesenho.

As conferências nacionais de políticas públicas consistem em prática participativa cercada de peculiaridades que reforçam a sua compreensão enquanto instâncias de fortalecimento da representação política exercida nas instituições formais do Estado. Em primeiro lugar, são convocadas, organizadas e realizadas pelo Poder Executivo. Em segundo lugar, são organizadas pelo Poder Executivo em parceria com a sociedade

civil, já ativa que esta se encontra nos diferentes conselhos nacionais de políticas ou nos diversos grupos de trabalho constituídos nos ministérios e secretarias. Em terceiro lugar, são convocadas pelo Executivo com a manifesta intenção de prover diretrizes para a formulação de políticas públicas, tendo como especial foco a elaboração ou revisão de planos nacionais de políticas para as mais diversas áreas, setores e grupos da sociedade civil. Em quarto lugar, consistem em experiências de participação de âmbito e alcance nacional, o que assegura a universalidade na definição das políticas ali deliberadas e a reconfiguração da proporcionalidade dos eventuais interesses partidários ali representados.

Por mais que a realização das conferências e a implementação de seus resultados não sejam, com poucas exceções, respaldadas por leis e dependam, portanto, da vontade política dos governos federais, as mesmas já se encontram sobremaneira institucionalizadas de forma a dispor de alguma autonomia no seio do próprio Estado. Por terem se institucionalizado como parte do processo de formulação e monitoramento de políticas públicas do Poder Executivo, e, portanto, como parte da estrutura deste, as conferências nacionais geram consequências que impactam na formação da agenda do Poder Legislativo, que pode usá-las seja como bases informacionais, seja como mecanismos de legitimação via participação, seja como insumos deliberativos próprios de sua atividade representativa.

As conferências nacionais são, assim, certamente um exemplo de “instituição participativa” (Avritzer, 2009), ao lado de outras práticas participativas e experiências deliberativas que vem se institucionalizando no Brasil, do orçamento participativo, no nível local, aos conselhos de gestão e de políticas, no plano nacional. Porém, mais do que isso, esta pesquisa quer mostrar que as conferências nacionais são instituições representativas – não simplesmente por engendrarem internamente a lógica representativa (por meio da eleição de delegados e votação por maioria, entre outros) e sustentarem alguma modalidade ‘informal’ de representação; porém, de forma mais sofisticada, por comporem uma mais complexa estrutura de representação política no âmbito do Estado e de seus Poderes, que conta com a participação e a deliberação da sociedade civil de forma mais direta e menos mediada pelos tradicionais mecanismos de controle, como o voto, e de vocalização das preferências por ele expressas, como os partidos.

A despeito das dúvidas que possa suscitar a presunção de uma eventual formação de consenso no seio da sociedade civil, o grau de autonomia desta quando opera no âmbito do Estado, as disputas hegemônicas em torno dos diferentes projetos políticos e movimentos sociais que a caracterizam, entre outros fatores, o fato é que as conferências nacionais de políticas públicas consistem em mediações democráticas muito eficazes e, portanto, muito apropriadas a redefinir nosso modelo liberal de democracia pela redefinição das relações entre sociedade civil e Estado. O Brasil faz na prática o que os estudiosos internacionais da democracia e dos processos democráticos de formulação de políticas públicas esforçam-se por fazer criando modelos teóricos e produzindo simulações hipotéticas: aprofundar o grau de participação e deliberação das decisões políticas por meio de uma aproximação entre o Estado e a sociedade civil.

Tal aproximação se verifica não apenas quando o Estado traz a sociedade civil para dentro de si, tomando as conferências nacionais como um elemento participativo, mas também quando se mostra receptivo às suas demandas, convertendo-as, em alguma medida, em proposições legislativas, concebendo as conferências nacionais como um componente deliberativo da representação política. A dinâmica entre participação/deliberação e representação, e entre sociedade civil e Estado revela, através das conferências nacionais, novas formas de mediação política que apresentam forte potencial de aprofundar a democracia no Brasil.

A participação e a deliberação, contudo, vêm sendo, infelizmente, progressivamente tomadas como elementos caracterizadores de modelos de democracia supostamente substituíveis ao governo representativo, tal como este é conhecido e definido pelos arranjos institucionais que se consolidaram e reproduziram-se desde o século XVIII. Tão grave quanto isso, a participação e a deliberação são muitas vezes consideradas ameaças às instituições da representação política. A intenção desta pesquisa é mostrar que, ao contrário, práticas participativas e deliberativas podem fortalecer as instituições políticas representativas. E que isso ocorre no Brasil através de uma saudável dinâmica institucional observável entre as conferências nacionais e o Congresso Nacional.

Há muito se afirma (e há muitos que afirmam) que a representação política encontra-se em crise e que o Poder Legislativo tornou-se incapaz de expressar a tão almejada e idealizada vontade geral que, de acordo com Rousseau, seria, afinal, por natureza irrepresentável. São vários os argumentos usados na defesa deste perigoso discurso: a

diminuição progressiva da participação eleitoral, o aumento da apatia política, o descrédito nas (e das) instituições, a perda da capacidade dos partidos de mobilizar seu eleitorado, a perda do caráter representativo e do elemento ideológico dos partidos, o nocivo papel da mídia, etc. É também intenção desta pesquisa questionar e desafiar este discurso, mostrando que não apenas não há de se falar em crise (como resta já demonstrado por Manin, 1996), como também, mesmo se eventualmente a assumíssemos hipoteticamente, os mecanismos participativos e deliberativos apresentam-se como possível solução para ela. Esta pesquisa pretende, portanto, ser uma pequena contribuição no sentido de mostrar que, quanto maior o grau de institucionalização das práticas participativas e deliberativas, maior a estabilidade das instituições representativas.

## 1.2. METODOLOGIA DA PESQUISA

Ao longo dos dez meses de sua execução, a pesquisa foi desdobrada em três fases. De acordo com o projeto original da pesquisa, conforme convênio celebrado entre o IUPERJ e a SAL-MJ, a primeira fase contemplaria o principal produto da mesma, qual seja a montagem de um banco de dados com informações sobre todas as conferências nacionais realizadas no Brasil desde 1988, assim como informações sobre todas as proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional cujos objetos fossem pertinentes aos temas das conferências e convergentes com as resoluções e demais documentos oriundas das mesmas. A partir deste ponto, as duas fases seguintes previam a análise dos dados coletados com base no aprofundamento das hipóteses de pesquisa estabelecidas no projeto.

Iniciou-se o levantamento dos dados relativos às conferências nacionais, para apenas depois passar-se para a pesquisa das proposições legislativas. Realizar as duas tarefas simultaneamente seria certamente menos eficiente, uma vez que a análise almejada previa alguns cortes qualitativos, inclusive como condição necessária para a produção dos dados quantitativos. Fazia-se imperativo que no primeiro momento se detivesse controle da natureza das diretrizes resultantes das conferências nacionais, sem o que a pesquisa legislativa perderia em rigor metodológico.

Seguindo metodologia a ser descrita adiante, procedeu-se ao levantamento dos dados relativos a todas as conferências nacionais realizadas no Brasil entre 1988 e 2009. Em

pesquisa junto aos Ministérios, Secretarias, Conselhos, Grupos de Trabalho e entidades da sociedade civil logrou-se coletar e armazenar, em versão digital e em material impresso: os atos normativos de convocação e organização das conferências nacionais (usualmente decretos ou portarias), os textos base que pautam as deliberações, os relatórios e as resoluções finais, quando estas se encontram desacompanhadas daqueles.

Em primeiro lugar, fazia-se imperioso definir um critério para classificar as conferências nacionais que comporiam o universo da pesquisa. Para cumprir os fins da análise proposta, não se poderia considerar toda conferência nacional nomeada como tal. De acordo com dados da Secretaria Geral da Presidência da República – órgão do governo responsável pelo relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e pela criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo, como é o caso das conferências e dos conselhos nacionais –, foram realizadas no Brasil, entre 1988 e 2009, 92 conferências nacionais.<sup>1</sup> Destas, são 80 as que satisfazem os critérios de classificação que nortearam a definição do universo da pesquisa.

Adotamos como critério classificatório geral os indícios comprobatórios do caráter a) deliberativo; b) normativo e, c) nacional da conferência. No que concerne ao caráter deliberativo, a análise do material das conferências buscou detectar a presença de atividades deliberativas (envolvendo discussão e debate) voltadas para a finalidade de formulação de diretrizes para as políticas públicas. Assim, foram classificadas e integradas ao universo da pesquisa apenas aquelas conferências cuja programação previsse um período de deliberação (desdoblado ou não em grupos de trabalho, comissões, eixos temáticos, painéis ou outros formatos que envolvessem debate e priorização de propostas) e a realização de uma plenária final, na qual seus resultados fossem votados

<sup>1</sup> Os dados relativos à ocorrência das conferências nacionais disponibilizados pela Secretaria Geral da Presidência da República não são exatamente coincidentes com os desta pesquisa, tendo em vista que: a) em relação à Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador, apesar de encontrarmos também três ocorrências verificamos datas diferentes em duas delas, pois enquanto nossas pesquisas indicavam terem ocorrido conferências desse tema em 1986, 1994 e 2005, os dados da Secretaria Geral da Presidência da República informavam como ocorridas nos anos de 1996, 2001 e 2005; b) a lista de Conferências Nacionais (1941-2009) do site da Secretaria da Presidência da República deixa de citar a realização da Conferência Nacional de Imunidades Primárias de 2006.

e aprovados pelos participantes. No que diz respeito ao caráter normativo, a análise do material originado das conferências buscou identificar aquele que seria o seu documento final, seja na forma de um relatório ou de um conjunto de resoluções em separado. Uma vez identificado este documento final, buscou-se checar se ele era apresentado – e poderia efetivamente ser considerado – como resultado das deliberações ocorridas nas várias instâncias e, em particular, se havia sido votado e aprovado em plenárias temáticas ou plenária final (ou equivalente) que congregasse todos os participantes (os delegados, representantes eleitos ou indicados) com direito a voto. Em relação ao caráter nacional da conferência, a preocupação foi verificar se ela de fato atendia o escopo de servir de espaço para a geração de insumos voltados à formulação de políticas públicas para o país, de modo que se buscou verificar na análise do material coletado informações que indicassem que a conferência nacional havia sido precedida de etapas intermediárias, fossem elas as conferências municipais e estaduais, conferências regionais, conferências livres, ou ainda, em alguns casos, conferências virtuais. Buscou-se, assim, checar se o debate sobre as políticas partiu do plano local para o nacional, resultando na elaboração de um documento normativo que refletisse o caráter universal de demandas particulares.

Pautando-se por esses critérios, deixou-se de classificar como conferências nacionais de políticas públicas um conjunto de conferências que receberam este nome, foram divulgadas como tais e, inclusive classificadas como tais pela Secretaria Geral da Presidência da República. Por não preencherem os requisitos anteriormente descritos, foram excluídas do universo de análise da pesquisa 12 conferências relativas a 7 temas.

São elas:

- (i) Conferência Nacional de Arranjos Produtivos Locais (2004, 2005 e 2007);
- (ii) Conferência Nacional de Imunodeficiências primárias (2006);
- (iii) Conferência Nacional de Aprendizagem profissional (2008);
- (iv) Conferência Nacional de Direitos das Crianças e Adolescentes (1995);
- (v) Conferência Nacional de Infanto-Juvenil para o Meio Ambiente (2003, 2006 e 2009);
- (vi) Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (2001 e 2005);
- (vii) Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal (2009).

As conferências nacionais de arranjos produtivos locais, imunodeficiências primárias e aprendizagem profissional foram excluídas por não conterem, em sua programação, a realização de uma atividade propriamente deliberativa. Nem sempre a produção de um relatório final ou conjunto de resoluções, ou seja, daquilo que se chamou, em princípio, de documento normativo, é determinante do caráter deliberativo da conferência. Os dois critérios de classificação (conferência deliberativa e normativa) são independentes. Há conferências que contam com uma extensa atividade deliberativa, porém não produzem um documento final contendo suas deliberações na forma de diretrizes para políticas públicas. Este é o caso da Conferência Nacional de Direito das Crianças e Adolescentes de 1995. Há conferências que contam com uma extensa atividade deliberativa, porém não produzem um documento final que pode ser considerado normativo, de acordo com os critérios de classificação da pesquisa. Este é o caso das conferências nacionais infanto-juvenil para o meio ambiente: trata-se de conferências deliberativas sobre o meio ambiente realizadas em grande parte da rede escolar nacional, atingindo uma grande quantidade de municípios e estados. Apesar de importante processo pedagógico, as etapas nacionais destas conferências são organizadas em diversos workshops, dentre os quais há um apenas que é responsável pela elaboração do documento final. Nas três edições dessa conferência nacional, seu documento final teve o formato de uma carta, a qual apresentava algumas preocupações comuns dos jovens com o meio ambiente. Tal conteúdo, além de não refletir um processo deliberativo conclusivo que culminasse na votação e aprovação pelo conjunto dos participantes reunidos em plenária, tampouco se pautava por demandas de ação governamental e da sociedade civil.

Dentre as 80 conferências classificadas e inseridas no universo da pesquisa, algumas ressalvas precisam ser feitas em relação àquelas realizadas no ano de 2009. Das 12 conferências ocorridas naquele ano, de acordo com os dados da Secretaria Geral da Presidência da República, apenas 10 preencheram nossos critérios de corte e passaram a integrar nosso universo de trabalho. Contudo, até o momento final de conclusão da pesquisa, apesar dos vários esforços empreendidos, não se logrou obter todo o material necessário para a classificação e análise de 2 destas 10 conferências. São elas:

- (i) 3ª Conferência Nacional de Aqüicultura e Pesca, realizada em Outubro de 2009;
- (ii) 2ª Conferência Nacional de Comunidades Brasileiras no Exterior, realizada em Outubro de 2009.

Deste modo, contabilizou-se na classificação geral 80 conferências nacionais, na suposição de que essas duas se adequarem aos critérios de corte. Esta suposição é revestida de uma presunção fortemente positiva nos casos das conferências de aquicultura e pesca e de comunidades brasileiras no exterior, por consistirem, respectivamente, na 3<sup>a</sup> e na 2<sup>a</sup> edição de conferências nacionais sobre esses temas, e por terem as edições anteriores subsistido aos critérios de corte da pesquisa.

No entanto, como nos dois casos não obtivemos acesso aos documentos finais (relatórios e resoluções) oriundos da conferência, as mesmas não foram incluídas no sistema ISEGORIA, a base de dados digital da pesquisa. Também não foram incluídas nele, pelas razões temporais óbvias, as proposições legislativas relativas às 10 conferências nacionais realizadas em 2009 que integram o universo da pesquisa. Espera-se que, com a conclusão desta pesquisa, siga-se a alimentação e atualização periódicas do ISEGORIA, de modo que em breve o mesmo possa conter as proposições legislativas em trâmite na sessão legislativa de 2010. Tendo em vista que a maior parte das conferências nacionais de 2009 ocorreu no segundo semestre, não apenas inexistia tempo hábil para o levantamento legislativo subsequente, como também, mesmo se houvesse, inexistiu tempo hábil para que os relatórios e resoluções finais de todas as conferências fossem compilados e disponibilizados ao público. Assim, por mais que o universo da pesquisa conte, para efeitos da quantificação dos dados procedida na próxima seção, com 80 conferências (todas realizadas entre 1988 e 2009), apenas 78 destas possuem suas diretrizes finais classificadas em nosso banco de dados (e no ISEGORIA), e apenas 70 (todas realizadas entre 1988 e 2008) contam com a classificação das proposições legislativas a elas associadas.

No que tange à sistematização das diretrizes resultantes das conferências nacionais com vistas à montagem do banco de dados, houve também necessidade de definir uma metodologia de classificação, além de estabelecer alguns critérios a serem seguidos uniformemente durante o processo de coleta de dados nos documentos finais das conferências nacionais. Tendo em vista o objetivo precípua da pesquisa de avaliar o impacto das proposições resultantes das conferências nacionais no processo legislativo, adotaram-se dois critérios gerais de corte, quais sejam:

(i) Foram descartadas diretrizes de cunho administrativo – isto é, aquelas que, a fim de serem satisfeitas, deveriam claramente ser objeto de medidas administrativas e não

de intervenção legislativa;

(ii) Foram descartadas diretrizes que visassem reforçar (“implementar”, “fortalecer”, “garantir”, etc.) legislação existente ou políticas públicas já em execução. Este critério afigurou-se importante para distinguir as novas diretrizes oriundas das conferências nacionais de demandas já canalizadas e eventualmente satisfeitas por outros meios ou em outros momentos.

Mantendo o foco nas diretrizes que indicassem e demandassem tratamento legislativo, portanto, priorizou-se, para efeitos de na classificação na sistematização dos dados, as diretrizes que apresentassem as seguintes características:

(i) Diretrizes que sugerem explicitamente a elaboração de projetos de lei, emendas constitucionais, decretos ou outras espécies legislativas previstas no artigo 59 da Constituição Federal de 1988;

(ii) Diretrizes que demandam criação, discussão, revisão e modificação de legislação existente;

(iii) Diretrizes que demandam regulamentação de leis;

(iv) Diretrizes que demandam aprovação, apoio ou rejeição de projetos já em tramitação no Congresso Nacional;

(v) Diretrizes que demandem explicitamente a criação de políticas nacionais gerais ou específicas;

(vi) Diretrizes cuja forma e conteúdo demandem necessariamente a formulação de políticas públicas;

Uma vez identificadas, todas as 1937 diretrizes constantes das planilhas elaboradas para cada uma das conferências componentes do universo total da pesquisa foram agrupadas e classificadas por sub-temas. Estes últimos foram definidos de acordo com a recorrência de diretrizes com conteúdo que versassem sobre um mesmo objeto, objetos semelhantes, ou objetos relacionados. Estes sub-temas também servem de referência para as consultas que podem ser feitas online na base de dados ISEGORIA.

Concluída a primeira etapa da pesquisa, deu-se início ao levantamento dos dados referentes às proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional relativas às diretrizes das conferências nacionais identificadas e sistematizadas no primeiro momento. Foram pesquisadas proposições legislativas apresentadas no Congresso desde 1988 até 2009 (sendo os meses de referência do levantamento junho, agosto, setembro e outubro de 2009) cujos temas fossem pertinentes a cada uma das diretrizes das conferências nacionais sistematizadas na primeira fase.

Metodologicamente, o processo se deu da seguinte forma: pesquisou-se a base de dados do Congresso Nacional, com o apoio imprescindível do Centro de Referência Legislativa do Ministério da Justiça, de forma a identificar todas as proposições legislativas em trâmite que possuíssem pertinência temática com as diretrizes das conferências classificadas na primeira etapa. Para tanto, destacou-se de cada uma dessas diretrizes seu núcleo temático central e agruparam-se aquelas que tratavam de temas semelhantes, sempre se respeitando a especificidade de cada qual. Disso resultaram listas de palavras-chaves e/ou frases-chaves que geraram argumentos de busca para a pesquisa legislativa.

Uma vez gerado o resultado da pesquisa legislativa, a equipe procedeu a uma primeira triagem, que consistiu em cortar as proposições legislativas coincidentes e conflitantes, aquelas que foram geradas mais de uma vez para diretrizes diferentes constantes de conferências nacionais diversas (ou mesmo diretrizes iguais resultantes de conferências nacionais diversas), aquelas que porventura foram levantadas sem ter realmente nexo com os argumentos de busca utilizados, etc.

Feita esta triagem preliminar, espécie de limpeza do material gerado pelo levantamento legislativo, passou-se efetivamente à classificação de acordo com o critério de pertinência temática. Foram então inseridas nas planilhas, que já continham as diretrizes das conferências, todas as proposições legislativas que possuíam pertinência temática com as mesmas – ou seja, que tratavam dos mesmos temas. Para o teste da pertinência temática usou-se apenas a ementa das proposições legislativas. Todas as proposições legislativas que sobreviveram a este segundo corte foram agregadas nas planilhas relativas a cada uma das conferências e que se encontram anexas a este relatório na forma de tabelas. Naquele momento, as proposições legislativas foram divididas e classificadas em duas categorias: ‘projetos de lei e propostas de emenda constitucional’ e ‘leis e emendas constitucionais’. Na categoria ‘leis e emendas constitucionais’ incluem-se leis ordinárias,

leis complementares, emendas à constituição e decretos legislativos. Na categoria ‘projetos de lei e propostas de emendas constitucionais’ incluem-se projetos de lei complementar, projetos de lei ordinária e propostas de emenda à constituição. Aplicado, por conseguinte, o filtro da pertinência temática, o universo da pesquisa passou a contar com 2.808 projetos, divididos entre 2.629 projetos de lei ordinárias e complementares e 179 propostas de emendas à constituição. Somados a estes se encontram as 312 leis ordinárias e complementares promulgadas, além de 9 emendas à constituição.

A pesquisa qualitativa – ou que chamamos de ‘filtro humano’ – consistiu no momento seguinte da pesquisa. Cada uma das 3.129 proposições legislativas foi lida e analisada em sua integralidade e coligida com as diretrizes das respectivas conferências. Desta triagem, sobreviveram apenas aquelas proposições que tratam exatamente de alguma das demandas apresentadas em cada uma das diretrizes das conferências. Foram excluídas as proposições que tratavam de tema semelhante, porém eventualmente com orientação diversa daquela dada pela conferência nacional. As proposições legislativas foram então classificadas por espécie legislativa e agrupadas em colunas respectivas de cada uma das planilhas. Proposições legislativas que se aplicam a mais de uma demanda de uma mesma conferência ou a demandas comuns de conferências diferentes foram registradas nas colunas específicas, porém contabilizadas apenas uma vez no total do universo da pesquisa. Aplicado, por conseguinte, o filtro qualitativo, o universo da pesquisa passou a contar com 612 projetos, divididos entre 566 projetos de lei ordinárias e complementares e 46 propostas de emendas à constituição. Somados a estes se encontram as 51 leis ordinárias e complementares promulgadas, além de 1 emenda à constituição. Todas as proposições legislativas que subsistiram ao filtro humano encontram-se identificadas em vermelho nas 70 das 77 tabelas anexas a este relatório para as quais foi possível concluir a pesquisa legislativa.

Como etapa final, a fim de obter um controle mais rigoroso sobre os dados e aumentar a margem de segurança para a afirmação de que determinado texto legislativo decorreu das diretrizes das conferências, procedeu-se a um novo levantamento legislativo, desta vez identificando e classificando todas as proposições legislativas que receberam trâmite no Congresso Nacional no período de um ano (12 meses) imediatamente subsequente à realização de cada uma das 70 conferências nacionais para as quais foi realizada a pesquisa legislativa (ou seja, todas compreendidas entre 1988 e 2008). Nesta pesquisa foram

incluídas também as proposições legislativas que no momento de realização da pesquisa (2009) eram consideradas ‘inativas’, isto é, trata-se de projetos de leis e propostas de emendas constitucionais que tramitaram (isto é, que foram introduzidos e/ou aprovados) durante o ano subsequente ao da realização de cada uma das conferências, porém deixaram de tramitar em algum momento posterior – seja por terem sido arquivados, seja por não terem sido reapresentados nas sessões legislativas subsequentes, seja por terem sido vencidos em votações, seja por terem sido substituídos e/ou fundidos com outros projetos de leis ou propostas de emenda constitucionais. Sobre este novo levantamento legislativo foram aplicados os dois filtros, o da pertinência temática e o qualitativo, obtendo-se, com cada qual, os seguintes resultados: pelo corte da pertinência temática, foram classificados 2629 projetos de lei ordinária e complementar e 179 projetos de emenda à constituição, além de 312 leis ordinárias e complementares e 9 emendas constitucionais. Com o filtro qualitativo, foram classificados 566 projetos de lei ordinária e complementar e 46 projetos de emenda à constituição, além de 51 leis ordinárias e complementares e 1 emenda constitucional.

O uso do recorte de um ano como mecanismo de controle possibilita um retrato diferenciado do universo da pesquisa. Tem-se, na verdade, 70 fotografias, cada qual mostrando a atividade legislativa do Congresso Nacional no ano subsequente a cada uma das conferências nacionais analisadas. Aqui estão incluídas centenas de proposições legislativas que se perderam ao longo do tempo (isto é, da data de um ano após a realização da conferência até junho de 2009 quando se iniciou o levantamento que compõe a base de dados da pesquisa) pelas diferentes razões aludidas anteriormente. Além disso, tem-se, com o banco de dados que serve de base ao ISEGORIA, uma grande fotografia do estado atual da atividade legislativa do Congresso Nacional (por estado atual, leia-se outubro de 2009); ou seja, a classificação de todas as proposições legislativas associadas às diretrizes das conferências nacionais, com base nos dois critérios de corte (o filtro da pertinência temática e o filtro qualitativo), que se encontrem ativas, isto é, que estejam em trâmite no Congresso. Com a aplicação dos cortes e dos filtros, o universo da pesquisa reduz-se e amplia-se ao mesmo tempo. São fotografias que se superpõem, mas todas revelam um Congresso Nacional significativamente receptivo e permeável às demandas que a sociedade civil apresenta nas conferências nacionais.

### 1.2.1. O Banco de Dados ISEGORIA

O início do levantamento de dados relativos às diretrizes das conferências nacionais de políticas públicas revelou a imensa riqueza do material que se tinha em mãos. As proposições oriundas das conferências nacionais refletem os resultados de amplos processos de deliberação e participação conjunta da sociedade civil e do poder público sobre uma enorme gama de temas, os quais mereciam ser identificados e analisados não apenas a partir de uma finalidade exclusiva de mapear a sua conversão em proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional.

Tendo isso em vista, decidiu-se montar um banco de dados sobre as diretrizes oriundas das conferências nacionais que fosse não apenas instrumental para a realização da pesquisa legislativa, o subsequente cruzamento de dados e a análise dele resultante, mas que possibilitasse também mapear da forma mais abrangente possível as demandas legislativas resultantes dos esforços deliberativos conjuntos da sociedade civil e do poder público em torno de temas centrais ao desenvolvimento político, social, econômico e cultural do país que requerem tratamento legal.

A utilidade pública do material levantado – que pode certamente orientar a formulação de políticas em todas as esferas de governo uma vez dada a conhecer as expectativas legislativas da sociedade civil em mais de trinta áreas diferentes de políticas – era por demais evidente para que ele servisse apenas a fins acadêmicos e neste contexto fosse manuseado apenas com finalidade instrumental, qual seja alimentar o banco de dados sobre a atividade legislativa do Congresso Nacional naquelas questões específicas. Por outro lado, como a pesquisa legislativa destinava-se a abranger também projetos de lei – pois a intenção sempre foi a de analisar os inputs do Poder Legislativo e não apenas os seus outputs, ou seja, mapear a atividade legislativa em seus diversos níveis e não apenas a produção legal dela resultante na forma de leis e emendas constitucionais promulgadas – o banco de dados revelava-se útil também para a sociedade civil, que poderia usá-lo para monitorar a atividade legislativa do Congresso Nacional no que diz respeito às demandas por ela apresentadas nas conferências nacionais.

Em face de tais constatações, concluiu-se naturalmente que a utilidade verdadeiramente pública do banco de dados apenas seria lograda caso ele pudesse se tornar efetivamente público, isto é, disponível e acessível para todo e qualquer cidadão – e, em particular,

aqueles que atuam de forma organizada na sociedade civil, e aqueles investidos de funções públicas, aos quais cabe formular as leis, políticas e outros atos normativos e administrativos que possam vir a contemplar as demandas expressas nas proposições resultantes das conferências nacionais.

Surgiu, assim, a idéia de construir um software próprio para o banco de dados, que pudesse ser disponibilizado na internet e fosse passível de consultas simplificadas por parte de seus usuários: o ISEGORIA. O sistema operacional do ISEGORIA permite a realização de diversos tipos de consulta, aceitando variados critérios de busca tais como: conferência nacional, ano de realização, tema tratado e categoria temática. Além disso, por meio do uso de palavras-chave ou outros termos de busca o usuário pode localizar todas as diretrizes de conferências nacionais que o contemplem, com a respectiva indicação da conferência, tema e ano de realização. Os resultados são sempre acompanhados das proposições legislativas pertinentes, ou seja, dos projetos de lei (ordinária e complementar), propostas de emendas à constituição, leis (ordinárias e complementares) e emendas à constituição que se refiram direta e inequivocamente às diretrizes da conferência.

Pelos motivos explicados anteriormente, o banco de dados legislativos (e não aquele relativo às diretrizes das conferências nacionais) constante no sistema ISEGORIA é menor do que aquele que serviu de base para esta pesquisa. Contudo, há razões suficientes para acreditar-se que a sua utilidade pública é maior que o valor acadêmico desta pesquisa. Resta, contudo, rogar para que a sua alimentação permanente e atualização periódica se tornem realidade após a conclusão desta pesquisa.

## 2. DESENVOLVIMENTO

### 2.1. CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS 1988-2009

Entre 1941 e 1988, foram realizadas no Brasil 12 conferências nacionais, todas na área de saúde, pioneira na adoção desta prática participativa e deliberativa. Entre 1988 e 2009, foram realizadas 80 conferências nacionais, distribuídas entre 33 temas. Conforme a metodologia adotada na pesquisa e anteriormente descrita neste relatório, excluiu-se do universo da pesquisa conferências nacionais organizadas e realizadas como tais que, contudo, não possuíram caráter a) deliberativo, b) normativo e c) nacional, de acordo com uma compreensão do significado de cada um desses três critérios de corte. A tabela 1, abaixo, apresenta o universo 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 1: 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
<b>TOTAL</b>			<b>80</b>

A tabela revela os direitos humanos como o tema recordista de ocorrências, com 11 conferências nacionais realizadas ao longo de 12 anos. Em seguida encontram-se os direitos da criança e do adolescente e a assistência social, cada qual com 7 conferências realizadas. No caso dos direitos da criança e do adolescente, as 7 conferências deram-se durante um período de doze anos, enquanto que no caso da assistência social as 7 conferências distribuíram-se ao longo de um período de 14 anos. A saúde, tema pioneiro na história das conferências nacionais e recordista de ocorrências no período anterior a 1988, conta com apenas 5 conferências realizadas após 1998. Contudo, cabe ressaltar que, a partir da década de 1990, a área de saúde passa a ser objeto de conferências especializadas, de modo que a tal tema se agregam as conferências de saúde bucal (2), saúde do trabalhador (2), saúde indígena (3), saúde mental (2) e saúde ambiental (1), além de gestão do trabalho e da educação em saúde (2), ciência, tecnologia e inovação em saúde (2), e medicamentos e assistência farmacêutica (1), totalizando, assim, 20 conferências realizadas em 17 anos. Em seguida, com 3 conferências cada, encontram-se os temas aqüicultura e pesca, cidades, meio ambiente, e segurança alimentar e nutricional. Foram 2 as conferências realizadas sobre os temas esporte, direitos da pessoa com deficiência, direitos da pessoa idosa, comunidades brasileiras no exterior, promoção da igualdade racial e políticas para mulheres. Todos os demais temas contaram com apenas uma conferência realizada no período compreendido pela pesquisa. São eles: cultura, economia solidária, educação básica, juventude, desenvolvimento rural sustentável e solidário, educação profissional e tecnológica, gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais, segurança pública, comunicação, e povos indígenas.

Classificando-se as conferências nacionais por grupos temáticos de acordo com a proximidade de temas e distribuindo-os por ocorrências, percebe-se que 'saúde' e 'minorias' são campeãs de conferências nacionais, cada uma com 20, e ambas divididas em 9 temas. Dentre as conferências do grupo temático saúde encontram-se as 5 conferências de saúde já mencionadas, mais as 15 realizadas pelo conjunto das 8 conferências especializadas da área. No grupo temático 'minorias' compreendem-se as conferências nacionais de direitos da pessoa idosa, direitos da pessoa com deficiência, gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais, povos indígenas, políticas públicas para as mulheres, direitos da criança e do adolescente, juventude, promoção da igualdade racial e comunidades brasileiras no exterior. São 20 conferências para 9 temas, sendo que 8 deles (a única exceção é direitos da criança e do adolescente) passaram a ser objeto de conferências nacionais apenas a partir de 2003. Em seguida, empatam também os grupos temáticos 'Estado, economia e desenvolvimento' e 'educação, cultura, assistência social e esporte', cada qual com 13 conferências nacionais realizadas. O grupo 'Estado, economia e desenvolvimento' divide-se em 7 temas, quais sejam: economia solidária, aqüicultura e

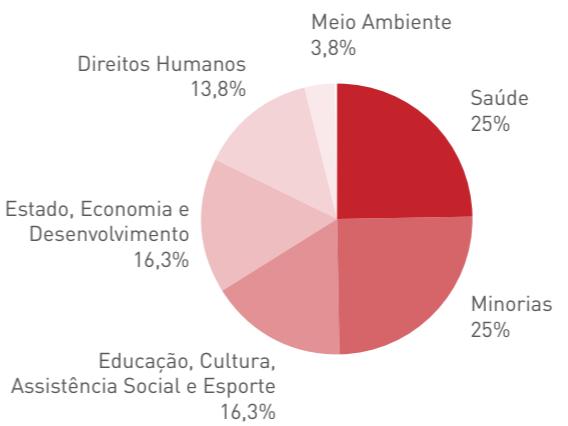
pesca, desenvolvimento rural sustentável e solidário, segurança alimentar e nutricional, cidades, segurança pública e comunicação. Já o grupo temático ‘educação, cultura, assistência social e esporte’ conta, por sua vez, com 6 temas: educação básica, educação profissional e tecnológica, educação escolar indígena, cultura, esporte e assistência social. As conferências nacionais de direitos humanos, pela grande intensidade de ocorrência, estabilidade de freqüência, volume de diretrizes e de proposições legislativas classificadas, constituíram, com suas 11 edições, e por não terem afinidade exclusiva com qualquer dos outros grupos, um grupo temático próprio. O tema do meio ambiente também constitui, sozinho, um grupo temático próprio, apesar de contar com apenas três conferências nacionais realizadas. O que pautou essa decisão foi a grande quantidade de proposições legislativas associadas e este tema (a despeito de o número de diretrizes oriundas das conferências ser significativamente menor) classificadas na pesquisa, que justificavam a sua análise em separado. A tabela 2, abaixo, apresenta esses dados.

**Tabela 2: Conferências Nacionais: distribuição por grupos temáticos**

Grupos Temáticos	Temas	Temas	Conferências
Saúde	Saúde Saúde Bucal Saúde do Trabalhador Saúde Indígena Saúde mental Saúde ambiental Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde Medicamentos e Assistência Farmacêutica	9	20
Minorias	Direitos da Pessoa Idosa Direitos da Pessoa com Deficiência Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais Povos Indígenas Políticas Públicas para as Mulheres Direitos da Criança e do Adolescente Juventude Promoção da Igualdade Racial Comunidades Brasileiras no Exterior	9	20
Meio Ambiente	Meio Ambiente	1	3
Estado, Economia e Desenvolvimento	Economia Solidária Aqüicultura e Pesca Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário Segurança Alimentar e Nutricional Cidades Segurança pública Comunicação	7	13
Educação, Cultura, Assistência Social e Esporte	Educação Básica Educação Profissional e Tecnológica Educação Escolar Indígena Cultura Esporte Assistência Social	6	13
Direitos Humanos	Direitos Humanos	1	11

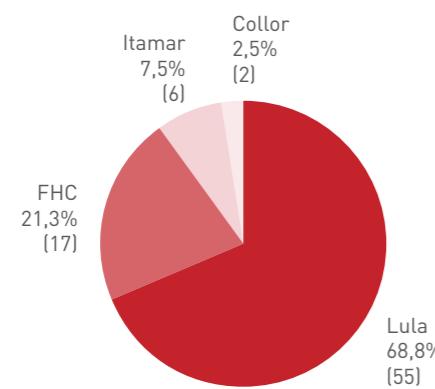
Tendo em vista esta classificação das conferências nacionais por grupos temáticos, a qual os reúne de acordo com a relação de proximidade entre os temas que possuem por objeto, podemos perceber que, juntos, os grupos ‘saúde’ e ‘minorias’ são responsáveis por exatamente metade das conferências nacionais realizadas, cada qual com 25% do total. No primeiro caso, não chama muita atenção que a área de políticas pioneira na história das conferências nacionais e propulsora do seu processo de institucionalização seja responsável por  $\frac{1}{4}$  do total. Já no caso do grupo temático ‘minorias’ é de chamar atenção que seus 9 temas sejam juntos responsáveis por  $\frac{1}{4}$  das conferências nacionais realizadas desde 1988 tendo em vista que 8 deles apenas começaram a ser objeto de conferências a partir de 2003. Isso reforça um dado que será confirmado adiante: a partir do início do primeiro mandato do governo Lula, o processo conferencial passa a ser muito mais abrangente, pluralizando-se e abarcando uma quantidade muito mais expressiva e heterogênea de temas. Com 16,3% do total de conferências nacionais cada, encontram-se os grupos temáticos ‘Estado, economia e desenvolvimento’ e ‘educação, cultura, assistência social e esporte’, ambos responsáveis individualmente por 13 conferências. O grupo direitos humanos, com suas 11 conferências, abrange 13,8% do universo total. Os 3,8% restantes pertencem ao grupo temático meio ambiente, cuja expressividade, conforme já se antecipou não é medida pelo número de conferências realizadas, mas sim pelo peso do seu impacto contabilizado nas diretrizes e sobretudo nas proposições legislativas pesquisadas. Esses dados encontram-se indicados no gráfico abaixo.

**Gráfico 1: Conferências Nacionais: distribuição por grupos temáticos**



A distribuição das conferências nacionais por temas e ocorrências confere maior sentido à classificação dos grupos temáticos quando as elencamos de acordo com o governo nas quais foram realizadas. O gráfico abaixo indica que das 80 conferências realizadas entre 1988 e 2008, 55 foram realizadas durante o governo Lula. Isso significa que em apenas 7 anos (2003-2009) foram realizadas 68,8% de todas as conferências nacionais ocorridas no Brasil em 21 anos, do que resulta uma média de pouco menos que 8 conferências por ano. Os 8 anos de governo Fernando Henrique Cardoso respondem por 17 conferências, ou seja, 21,3% do total, com uma média de pouco mais de 2 conferências por ano. Em seguida encontram-se os governos Itamar Franco, com 6 conferências realizadas em 2 anos e 2 meses de mandato, alcançando 7,5% do total, e Fernando Collor, com apenas 2 conferências realizadas em seus 2 anos e 9 meses de mandato, ou seja, 2,5% do universo total de conferências nacionais realizadas no Brasil entre 1988 e 2009. Observa-se que, por mais que o processo conferencial tenha iniciado o seu processo de institucionalização ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, é apenas com o início do primeiro mandato de Lula que ele obtém uma freqüência expressiva, sendo efetivamente institucionalizado e incorporado à agenda política do país. Nenhuma conferência foi realizada entre 1988 e o início do governo Collor em 1990, sendo esta a razão pela qual o governo Sarney não foi contemplado nesta estatística.

**Gráfico 2: Conferências Nacionais: distribuição por Governo**



A distribuição das conferências nacionais por governos confere finalmente sentido à classificação dos grupos temáticos quando a analisamos com base na quantidade de temas tratados. A tabela 3, abaixo, revela que dos 33 temas que constituíram objeto de conferências nacionais nos últimos 21 anos, 32, ou seja, 97%, foram contemplados nos 7 anos de governo Lula. O único tema excluído do universo total por este governo foi

saúde mental, anteriormente objeto de duas conferências, em 1999 e 2001. Contudo, o levantamento das diretrizes resultantes das conferências realizado nesta primeira fase da pesquisa indica que o tema saúde mental foi abordado por diversas outras conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2009, como são os casos das conferências sobre medicamentos e assistência farmacêutica (2003), direitos humanos (2003), saúde do trabalhador (2005), direitos das pessoas com deficiências (2006), e gays, lésbicas, bissexuais, transexuais e travestis (2008). Pode-se afirmar, portanto, que o governo Lula contemplou a integralidade das políticas setoriais tratadas na história das conferências nacionais no país. Esta constatação pode ser verificada nas respectivas tabelas que sistematizam as diretrizes de cada uma destas conferências e que se encontram em anexo.

Os demais governos respondem cada qual por uma proporção diversa de temas abordados em conferências diante do universo total de 33 temas. Durante o governo Fernando Collor foram 2 os temas tratados, cada um em uma conferência nacional, o que corresponde a 6% do universo total de temas. O governo Itamar Franco, por sua vez, abordou 6 temas em 6 conferências, uma para cada qual, obtendo 18,2% do total de temas tratados. Os dados revelam que esses dois governos, contudo, realizaram conferências nacionais relativas quase que exclusivamente ao grupo temático 'saúde'. As conferências nacionais realizadas nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso respondem por 7 temas, os quais totalizam 21,2% do universo total. Desses 7 temas, 3 pertencem ao grupo temático 'saúde', 1 ao grupo temático 'minorias', 1 ao grupo 'direitos humanos', 1 ao grupo temático 'Estado, economia e desenvolvimento' e, finalmente, 1 ao grupo 'educação, cultura, assistência social e esporte'.

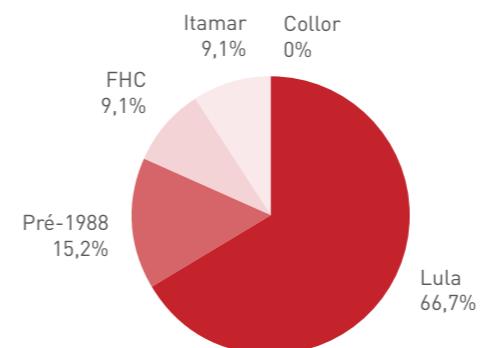
**Tabela 3: Conferências Nacionais: distribuição de temas por governos**

Governo	Quantidade de conferências (%)	Quantidade de temas (%)	Temas
Fernando Collor	2 (2,5%)	2 (6%)	Saúde (1992) Saúde mental (1992)
Itamar Franco	6 (7,5 %)	6 (18,2%)	Saúde bucal (1993) Saúde indígena (1993) Saúde do trabalhador (1994) Gestão do Trabalho e Educação na Saúde (1994) Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (1994) Segurança Alimentar e Nutricional (1994)
Fernando Henrique Cardoso	17 (21,3%)	7 (21,2%)	Assistência social (1995, 1997, 2001) Direitos da criança e do adolescente (1997, 1999, 2001) Direitos humanos (1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002) Saúde (1996, 2000) Saúde indígena (2001) Saúde mental (2001) Segurança alimentar e nutricional (1994)
Luiz Inácio Lula da Silva (até 2009)	55 (68,8%)	32 (97%)	Aqüicultura e pesca (2003, 2006, 2009) Assistência social (2003, 2005, 2007, 2009) Cidades (2003, 2005, 2007) Ciência, tecnologia e inovação em saúde (2004) Comunicação (2009) Comunidades Brasileiras no Exterior (2008, 2009) Cultura (2005) Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2008) Direitos da Criança e do Adolescente (2003, 2005, 2007, 2009) Direitos da Pessoa com Deficiência (2006, 2008) Direitos da Pessoa Idosa (2006, 2009) Direitos humanos (2003, 2004, 2006, 2008) Economia Solidária (2006) Educação Básica (2008) Educação Escolar Indígena (2009) Educação Profissional Tecnológica (2006) Esporte (2004, 2006) Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2008) Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (2006) Juventude (2008) Medicamentos e assistência farmacêutica (2003) Meio-ambiente (2003, 2005, 2008) Políticas Públicas para as Mulheres (2004, 2007) Promoção da igualdade racial (2005, 2009) Saúde (2003, 2008) Saúde Ambiental (2009) Saúde bucal (2004) Saúde do trabalhador (2006) Saúde indígena (2005) Segurança alimentar e nutricional (2004, 2007) Segurança Pública (2009) Povos Indígenas (2006)
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>33</b>	

A tabela 3 permite notar que aos 8 temas tratados pelas conferências realizadas nos governos Fernando Collor (saúde e saúde mental) e Itamar Franco (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), o governo de Fernando Henrique Cardoso agrega apenas 3 (assistência social, direitos da criança e do adolescente, e direitos humanos). Isso significa que 22 dos 33 temas tratados pelas conferências nacionais nos 21 anos analisados pela pesquisa foram introduzidos nos primeiros 7 anos do governo Lula. Tendo como base a classificação anterior de grupos temáticos, percebe-se que quase a integralidade das conferências nacionais que se situam nos grupos temáticos ‘minorias’ (com exceção de direitos da criança e adolescente), ‘educação, cultura, assistências social e esporte’ (com exceção de assistência social), ‘estado economia e desenvolvimento’ (com exceção de segurança alimentar e nutricional) e ‘meio ambiente’, deu-se neste governo. Quanto aos 8 temas que compõem o grupo temático minorias, apenas 1 foi tratado em governos anteriores ao de Lula. Em relação aos também 8 temas que compõem o grupo temático saúde, 2 foram pela primeira vez objeto de conferência após 2003, mesmo sendo esta a área de políticas pioneira no uso do processo conferencial.

Vale ressaltar que no período anterior a 1988 foram realizadas no Brasil 12 conferências nacionais, as quais tiveram por objeto 5 temas (saúde, saúde bucal, saúde do trabalhador, saúde indígena e saúde mental), todos componentes do grupo temático saúde. Se levarmos em conta o fato de que dos 8 temas contemplados nos governos Fernando Collor e Itamar Franco 5 já haviam sido objeto de conferências nacionais no período anterior a 1988, resta que o governo Fernando Henrique Cardoso introduziu apenas 3 novos temas no universo total de 33. Ao governo Lula, portanto, coube a iniciativa de introduzir 66,7% dos temas que foram objeto de conferências nacionais de políticas públicas no Brasil, inclusive levando em conta o período anterior a 1988. É o que se pode conferir no gráfico abaixo.

**Gráfico 3: Conferências Nacionais: distribuição por introdução de temas nos governos**



Dos 22 novos temas que passaram a ser objeto de conferência nacional ao longo dos sete anos de mandato de Lula, chama atenção o fato de que 8 temas, ou 36,4%, tratam especificamente de questões relacionadas a minorias, distribuídas em 13 conferências, quais sejam: Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2005 e 2009), Conferência Nacional de Direitos da Pessoa Idosa (2006 e 2009), Conferência Nacional de Direitos da Pessoa com Deficiência (2006 e 2008), Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Transexuais e Travestis (2008), Conferência Nacional de Povos Indígenas (2006), Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres (2004 e 2007) e Conferência de Comunidades Brasileiras no Exterior (2008 e 2009).

Este dado afigura-se relevante para uma das hipóteses que orientaram esta pesquisa: práticas participativas como as conferências nacionais tem o condão de fortalecer a representação política - na medida em que erige o Poder Executivo, responsável por convocar as conferências nacionais, e o Poder Legislativo, responsável por converter as demandas delas derivadas em proposições legislativas, como instâncias de representação não apenas de minorias políticas, mas também de minorias culturais, ou melhor, grupos sociais minoritários que supõem serem seus interesses não diretamente contemplados pela política partidária. Os processos participativos como as conferências nacionais seriam instâncias privilegiadas para permitir que esses interesses sejam definidos – assumindo uma feição menos abstrata e mais concreta na forma de demandas de políticas setoriais específicas – e cheguem no Poder Legislativo por vias outras que reconfiguram, inclusive, o tipo de mediação exercida pelos partidos políticos.

Tal dado também corrobora outro ponto levantado anteriormente: as conferências nacionais de políticas públicas tornam-se, além de mais amplas e freqüentes, mais abrangentes e inclusivas a partir de 2003, com o início do governo Lula. Desde então, as conferências nacionais passam a englobar um número cada vez maior de temas e passam a cobrir uma vasta pluralidade de novas áreas de políticas públicas, muitas delas políticas sociais e culturais voltadas para minorias. São áreas de políticas matizadas pelas particularidades dos grupos sociais objeto das conferências nacionais e, ao mesmo tempo, dotadas de grande transversalidade e intersetorialidade.

As demandas legislativas apresentadas nas conferências do grupo temático minorias, a fim de atender os interesses das mulheres (nas conferências de políticas públicas para mulheres), dos índios (nas conferências sobre povos indígenas), das pessoas idosas (nas

conferências de direitos da pessoa idosa), das pessoas com deficiência (nas conferências de direitos da pessoa com deficiência), dos gays, lésbicas, bissexuais travestis e transexuais (nas conferências de mesmo nome), das crianças e do adolescente (nas conferências de direitos da criança e do adolescente e nas conferências sobre a juventude), das diversas raças e etnias (nas conferências de promoção da igualdade racial) e dos grupos de brasileiros no exterior (nas conferências sobre comunidades brasileiras no exterior) necessariamente se desdobram em outras diversas áreas de políticas públicas, como saúde, educação, assistência social e cultura.

A partir de 2003, portanto, além de mais abrangentes, as conferências nacionais de políticas públicas tornam-se mais inclusivas, uma vez que, além de reunirem um conjunto cada vez mais diverso e heterogêneo de grupos sociais tradicionalmente articulados e representados na sociedade civil (distribuídos entre ONGs, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, entidades empresariais e outras entidades, profissionais ou não), passam a servir de espaço de representação para minorias culturais cujos interesses, além de anteriormente dispersos e fragmentados, não haviam ainda encontrado outros canais de participação.

Ao se deter o olhar sobre as diretrizes que são resultantes das deliberações das conferências nacionais de políticas públicas, se percebe como essas instâncias participativas apresentam-se, de fato, como fóruns propícios para a formulação das expectativas legislativas das chamadas minorias culturais, esse novo sujeito político cujo papel e lugar tanto tem alimentado debate no campo das teorias da justiça e da democracia nos últimos anos. O grupo temático classificado como ‘minorias’, que abrange, conforme já demonstrado, 9 temas desdobrados em 20 conferências ( 17 delas sobre 8 temas, realizadas a partir de 2003, isto é, a partir do início do governo Lula), apresentou nestas ocasiões 349 diretrizes que demandavam clara intervenção legislativa. Este número, que corresponde a 18% das diretrizes classificadas pela pesquisa como tendo feição inquestionavelmente legislativa, é bastante significativo por diferentes razões.

Primeiro, porque esses grupos são, no mesmo período analisado, objeto privilegiado de novas secretarias e conselhos nacionais criados com a finalidade de aproxima-los do governo e formular políticas públicas específicas aos seus interesses e finalidades. Trata-se de secretarias ativas, como a de Secretaria Especial de Políticas públicas para Mulheres e a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, acompanhadas de conselhos

nacionais também bastante ativos, o que significa que certamente as demandas desses grupos vêm sendo fortemente contempladas por medidas administrativas (embora essa suposição apenas nova pesquisa possa confirmar) – mais naturais, aliás, na formulação de políticas sociais e culturais. Deste modo, é significativo que subsista um número grande de demandas que requerem intervenção legislativa – ou seja, que exigem tratamento legal – o que é um forte indicativo da permanência da necessidade de inclusão formal desses grupos no país.

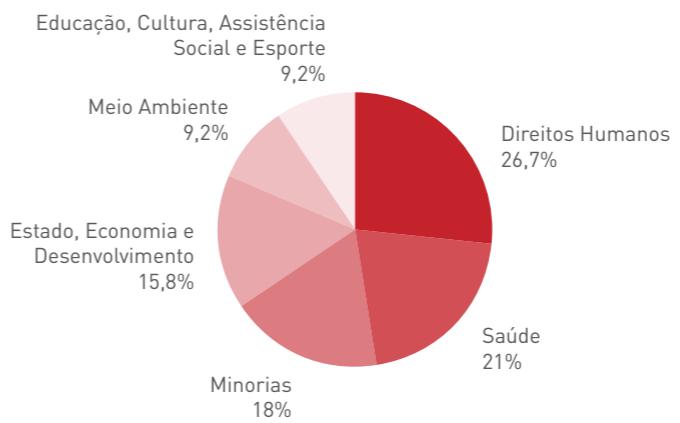
Segundo, as demandas desses grupos culturais minoritários têm muitas vezes, por natureza, caráter particular e requerem execução mais setorial. Esta seria outra razão para serem contempladas por medidas administrativas, e não legislativas. O fato de o número de diretrizes classificadas para o grupo temático minorias ser quase tão grande quanto aquelas relativas ao grupo ‘saúde’ (com 406 diretrizes legislativas classificadas) indica a tendência à universalização das demandas apresentadas pelos grupos culturais minoritários. Saúde é certamente uma das áreas que, pelo inerente caráter universal de suas políticas, exige que suas demandas sejam tratadas na esfera legislativa. Isso explica que responda pelo segundo grupo temático com maior número de diretrizes legislativas classificadas, o correspondente a 21% do total. Assim, mesmo sendo os grupos temáticos ‘minorias’ e ‘saúde’ responsável, no período analisado, pelo mesmo número de temas (9) e de conferências (20), o caráter das políticas envolvidas resulta ser mais expressivo o número de diretrizes legislativas apresentadas pelo primeiro grupo nas conferências nacionais.

**Tabela 4- Distribuição das diretrizes por grupo temático**

Grupos Temáticos	Diretrizes
Saúde	406
Minorias	349
Meio Ambiente	178
Estado, Economia e Desenvolvimento	307
Educação, Cultura, Assistência Social e Esporte	195
Direitos Humanos	518
<b>Total</b>	<b>1953</b>

O grupo temático direitos humanos, também quando analisadas são o conteúdo de suas diretrizes, faz-se recordista. São 518 diretrizes legislativas, o correspondente a 26,7% do total. Por um lado, esse número é coerente com o fato que direitos humanos é também o grupo temático com maior número de conferências realizadas. São, portanto, 518 diretrizes distribuídas em 11 conferências nacionais, uma média de 47 por conferência. É um número expressivo, e a comparação com outros grupos temáticos ressalta o valor alto desse número: grupos como ‘minorias’ e ‘saúde’, que também possuem número expressivo de diretrizes contabilizadas, correspondem, cada um, a um total de 20 conferências distribuídas em 9 temas diversos, e alcançam uma média de 20,3 diretrizes por conferência para a área de saúde e 17,4 para o grupo temático minorias. No caso dos direitos humanos, o que explica o grande número de demandas legislativas apresentadas (dentro de um universo, ressalte-se, também grande de diretrizes de outras naturezas) é sobretudo o seu caráter intrinsecamente transversal, que implica no tratamento de uma quantidade e variedade muito grande de temas, muitos deles contemplados também por outras conferências, e muitos, naturalmente, demandantes de tratamento legislativo como se pode constatar nas tabelas em anexo.

**Gráfico 4: Distribuição das diretrizes por grupo temático**



As diretrizes oriundas das conferências nacionais de políticas públicas levantadas pela pesquisa, conforme já explicado na descrição da metodologia da mesma, possuem necessariamente caráter legislativo – isto é, consistem em resoluções aprovadas nas conferências nacionais que demandam inequivocamente tratamento legislativo, e não simplesmente administrativo. Em outras palavras, a pesquisa apenas classificou aquelas diretrizes que exigem a elaboração de lei ou outro ato normativo (como emenda

constitucional) pelo Congresso Nacional. As diretrizes cujas demandas poderiam ser contempladas diretamente por medidas administrativas, incluindo atos normativos da Administração Pública Federal (como as portarias, decretos, resoluções e instruções normativas dos Ministérios e Secretarias, e mesmo dos Conselhos Nacionais) não foram priorizadas na classificação. Deste modo, especial atenção receberam as diretrizes que exigiam intervenção legislativa de forma expressa (demandas por elaboração de lei, demandas por alteração de legislação federal ou da Constituição, demandas por regulamentação da legislação federal ou da Constituição, etc.) ou de forma implícita (demandas cuja satisfação requerem elaboração legislativa de temas de competência do Congresso Nacional).

O grande volume de diretrizes identificadas no levantamento feito nos documentos finais produzidos pelas conferências nacionais e a conexão entre diversas das demandas identificadas e dos temas específicos por elas tratados implicou na elaboração de um conjunto de categorias temáticas dentro das quais pudessem ser agregadas as diretrizes das diversas conferências. Essas categorias refletem os conjuntos de temas deliberados nas conferências – e, de forma mais exata, refletem os conjuntos de temas deliberados nas conferências que requerem tratamento legislativo. Essas categorias de temas podem ser conhecidas acessando-se o banco de dados da pesquisa, o ISEGORIA, acessível em [www.mj.gov.br/isegoria](http://www.mj.gov.br/isegoria)

## 2.2. O IMPACTO DAS DIRETRIZES DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL

As evidências coletadas e analisadas na presente seção não têm por objetivo testar as hipóteses formuladas ao fim da seção anterior. Trata-se, de um lado, de confirmar o impacto das Conferências Nacionais na produção legislativa brasileira ao longo do período constitucional de 1988; e, de outro, estabelecer as bases empíricas para testes mais definitivos a respeito dos mecanismos que envolvem a interação entre o mundo da participação e o mundo da representação no Brasil. A análise será feita em duas etapas: num primeiro momento, verificamos, dentre todas as proposições legislativas introduzidas no Congresso, leia-se projetos de leis ordinárias, complementares e projetos de emendas constitucionais, além de leis aprovadas e sancionadas e emendas constitucionais promulgadas, de 1989 a 2009, quais estão correlacionadas com as

resoluções constantes das conferências nacionais realizadas no período. Dois tipos de verificação foram utilizados – pela pertinência temática, um método menos rigoroso de averiguação, pelo qual contabilizamos uma relação sempre que um projeto, lei ou 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.

Num segundo momento, analisamos, de novo utilizando os dois métodos, o da pertinência temática e o do filtro, mas apenas para os documentos legais introduzidos e eventualmente aprovados no período de um ano após realizada a conferência. Isto é, introduzimos um controle mais rigoroso sobre os dados de forma a aumentar a margem de segurança para a afirmação de que determinado texto legislativo decorreu das deliberações das conferências.

### 2.2.1. Resoluções e Diretrizes e Produção Legislativa do Congresso: primeira aproximação

O primeiro conjunto de evidências, constantes das tabelas 5 e 6 abaixo, fornece uma idéia 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 estes 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 a 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 5 revela que em um universo total de 13245 projetos de leis ordinárias e complementares, 2629, 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 7. Foram 5666 (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.

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 este 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 7 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 8 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 .

**Tabela 5 – Projetos de lei e Propostas de emenda à constituição: pertinência temática x produção total do Congresso Nacional<sup>ii</sup>**

	Projetos de Lei	Propostas de Emenda Constitucional	Total
Produção Legislativa resultante das diretrizes das conferências	2629 (19,8%)	179 (48,5%)	2808 (26%)
Produção Legislativa não resultante das diretrizes das conferências	10616 (70,2%)	190 (51,5%)	10806 (74%)
Produção Legislativa total do Congresso Nacional	13245 (100%)	369 (100%)	13614 (100%)

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

**Tabela 6 – 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	12679 (95,7%)	323 (87,5%)	13002 (95,5%)
Produção Legislativa total do Congresso	13245 (100%)	369 (100%)	13614 (100%)

**Tabela 7 – 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	401 (92,8%)	48 (84,2%)	4058 (92,7%)
Produção Legislativa total do Congresso	4322 (100%)	51 (100%)	4379 (100%)

**Tabela 8 – 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	4271 (98,8%)	56 (98,2%)	4327 (98,8%)
Produção Legislativa total do Congresso	4322 (100%)	57 (100%)	4379 (100%)

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 levarmos 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 tornam essa espécie 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. Devemos lembrar que segundo nossa hipótese 1 (a hipótese “informacional”) proposições legislativas oriundas das diretrizes das conferências nacionais, para que sejam eficientes, devem ser capazes de inspirar consenso nas instituições representativas. As PECs, neste sentido, servem como excelente estudo de caso.

Uma segunda questão fundamental a merecer análise mais cuidadosa consiste nas áreas temáticas abarcadas pelas proposições legislativas sob exame. Sobre que tipo de problema teria incidido os projetos iniciados, as leis e emendas aprovadas com pertinência temática com as diretrizes das conferências nacionais? O quadro, bem como os gráficos abaixo contém um primeiro conjunto de informações.

Antes de passarmos à descrição dos dados cabe uma nota de ordem técnica. Ao contrário do que ocorreu na análise anterior, desta feita fomos obrigados a cometer dupla contagem nos casos dos projetos e das leis, isto se devendo ao fato de caberem diversas proposições em mais de um grupo temático.

Começamos a análise com os valores relativos à pertinência temática entre diretrizes e atividade legislativa. As tabelas e gráficos abaixo mostram que as áreas de políticas públicas privilegiadas de proposição dos legisladores “inspirados” pelas diretrizes das conferências nacionais são: direitos humanos, saúde, meio-ambiente e minorias. A incidência desproporcional de proposições na área de direitos humanos se deve ao fato de ser esta uma área dotada de grande transversalidade, contemplando vasta gama de assuntos passíveis ou alvos de propostas de regulamentação. O modo através do qual a informação é apresentada não permite, a nosso ver, nenhuma sugestão mais forte em termos de encaminhamento de análise. No que tange a temas como saúde, meio-ambiente e minorias vislumbramos pistas mais interessantes.

A área de saúde é o mais antigo objeto das conferências nacionais. Trata-se da mais institucionalizada e bem assentada rede de atuação da sociedade civil na formulação e efetivação de políticas públicas desde muito antes da promulgação da Constituição de 1988, conforme mencionado na primeira parte deste trabalho. Talvez seja este o principal

fator a explicar a proeminência relativa desta área vis-à-vis o restante dos temas das conferências nacionais no que se refere à replicação no processo decisório no Legislativo.

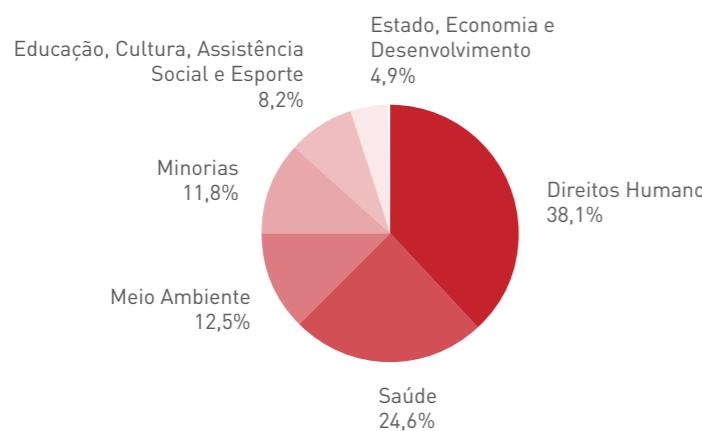
Os grupos temáticos minorias e meio-ambiente são relativamente mais novos e, se lembarmos da hipótese II (hipótese da “multidimensionalidade”), de enorme potencial de comunicação com as instituições representativas. Vale ressaltar que vários estudos têm mostrado que a produção endógena, isto é, de iniciativa intra-muros, de leis no Congresso encontra-se direcionada para a área de direitos sociais, de minorias, e a área ambiental são áreas privilegiadas pelos deputados e senadores brasileiros. A constatação de serem estes grupos temáticos enfatizados pelas dinâmicas participativas e deliberativas da sociedade civil sugere linhas interessantes de investigação. É possível argumentar, por exemplo, que as manifestações participativas e deliberativas sejam para o legislador instâncias decisivas de informação sobre conflitos e questões merecedoras de regulamentação via legislação (“hipótese informacional”), algo que somente o Congresso pode fornecer.

Todavia, é forçoso reconhecer que do ponto de vista da eficácia das proposições a distribuição da produção por temas sofre alteração significativa. Se direitos humanos e saúde continuam a ter peso, minorias e meio-ambiente perdem em relevância relativa para as áreas de estado, economia e desenvolvimento, por um lado, e educação, cultura, assistência social e esporte, por outro. Somente análise mais fina levando em consideração a iniciativa das proposições e seu conteúdo pode nos fornecer razões para tal inversão, de toda forma, a averiguação dos valores referentes à distribuição por temas quando se considera o filtro utilizado acima certamente ajuda a esclarecer a questão.

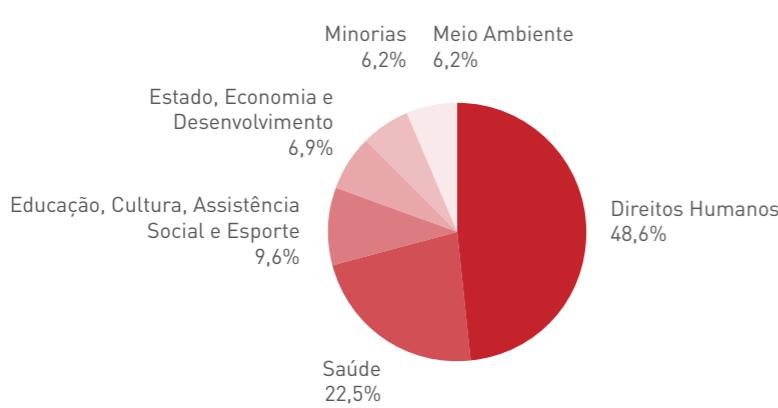
**Tabela 9 - Projetos de lei, Propostas de emenda à Constituição, Leis e Emendas constitucionais por Grupos Temáticos (Pertinência Temática)**

Grupos Temáticos	Projetos de Lei e Propostas de Emendas	Leis e Emendas
Saúde	862	91
Minorias	412	25
Meio Ambiente	436	25
Estado, Economia e Desenvolvimento	170	28
Educação, Cultura, Assistência Social e Esporte	286	39
Direitos Humanos	1336	197

**Gráfico 6 - Projetos de Lei por Grupos Temáticos (pertinência temática)**



**Gráfico 7 - Leis e Emendas Constitucionais por Grupos Temáticos**



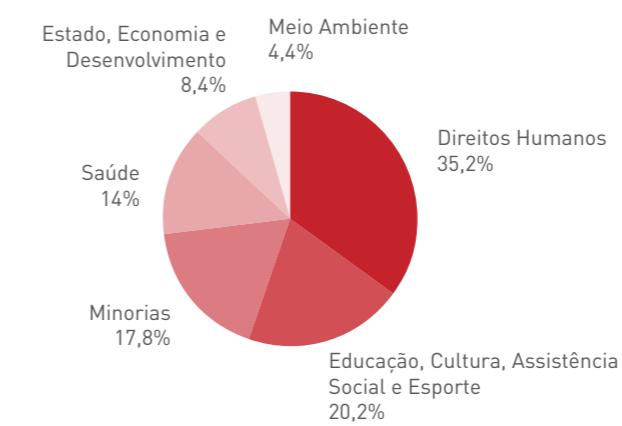
O potencial heurístico das nossas hipóteses, ademais, fica mais evidente quando aplicamos o filtro qualitativo aos dados sobre os temas das diretrizes que foram acolhidas pelo Congresso. Vejam a tabela 10 e os gráficos 8 e 9 abaixo.

Os direitos humanos permanecem como área proeminente, mas já vimos que isto resulta muito mais da transversalidade de temas encobertos pela rubrica do que de uma preferência genuína dos legisladores. No âmbito das proposições, o dado que interessa é que a saúde perde posição relativa para minorias, por um lado, e educação, cultura, assistência social e esporte, por outro. No que tange a leis e emendas, de novo, direitos humanos; estado, economia e desenvolvimento; e, educação, cultura, assistência social e esporte são as áreas de maior concentração.

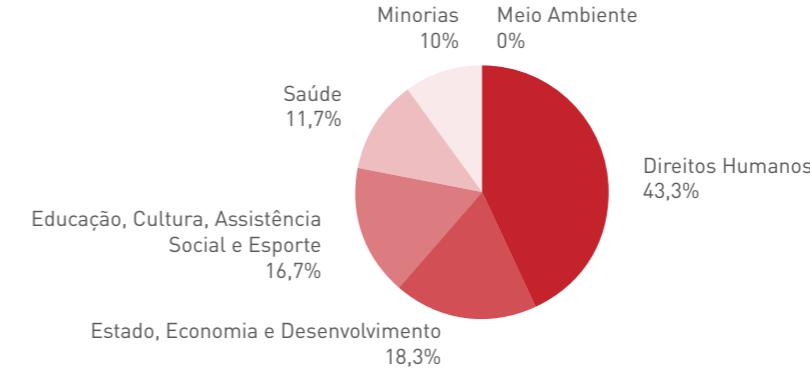
**Tabela 10 - Projetos de lei, Propostas de Emendas à Constituição, Leis e Emendas Constitucionais por Grupos Temáticos (filtro qualitativo)**

Grupos Temáticos	Projetos de Lei e Propostas de Emendas	Leis e Emendas
Saúde	92	7
Minorias	117	6
Meio Ambiente	29	0
Estado, Economia e Desenvolvimento	55	11
Educação, Cultura, Assistência Social e Esporte	133	10
Direitos Humanos	231	26

**Gráfico 8 - Projetos de Lei por Grupos Temáticos (filtro qualitativo)**



**Gráfico 9 - Leis e Emendas Constitucionais por Grupos Temáticos (filtro qualitativo)**



Por fim, uma terceira e última questão fundamental remete ao fator temporal. Até que ponto este fenômeno da pertinência temática entre diretrizes de conferências nacionais e produção legislativa é algo novo na política brasileira? Trata-se de algo específico a um governo ou evolui de maneira contínua desde a inauguração das conferências? Haveria alguma ênfase relativa por parte de partidos e coalizões predominantes no Legislativo no tratamento de temas tratados nas resoluções? Vejamos os quadros e figuras abaixo.

**Tabela 11 – Projetos de Leis e Emendas por Governo (pertinência temática)**

Governo	Projetos de Lei	Projeto de Emenda à Constituição	Leis Aprovadas	Emendas à Constituição
Sarney	0	0	0	0
Collor	2	0	1	0
Itamar	3	0	1	0
FHC I	68	0	39	1
FHC II	314	15	55	2
Lula I	740	73	114	5
Lula II (até 2008)	1493	90	102	1

**Tabela 12 – Projetos de Leis e Emendas por Governo (filtro qualitativo)**

Governo	Projetos de Lei	Projeto de Emenda à Constituição	Leis Aprovadas	Emendas à Constituição
Sarney	0	0	0	0
Collor	0	0	0	0
Itamar	0	0	0	0
FHC I	22	0	7	0
FHC II	60	5	7	0
Lula I	149	17	20	0
Lula II (até 2008)	336	24	17	1

Os dados indicam claramente que o envolvimento do Legislativo com temas pertinentes às conferências nacionais somente se torna significativa a partir do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Até então apenas 5 proposições, além de 2 novas leis revelaram alguma relação com as resoluções. De 1995 a 1998, 68 projetos tramitaram no Congresso, 39 leis aprovadas, além de uma emenda constitucional promulgada com aquelas características. No segundo mandato, o crescimento destes valores permanece bastante acentuado, 314, 55 e 2, respectivamente, surgindo, pela primeira vez em todo período constitucional inaugurado em 1988, PECs (15) ainda sem tramitação encerrada.

Durante o exercício da presidência de Luís Inácio Lula da Silva, todavia, ocorre uma verdadeira explosão na produção legislativa com pertinência temática às resoluções estabelecidas nas conferências nacionais. De 2003 a 2008, nada menos do que 2233 projetos tiveram tramitação iniciada nas duas Casas do Legislativo, se somarmos as duas

últimas linhas da tabela 11, além de 163 PECs apresentadas, 216 leis aprovadas, e 6 emendas constitucionais promulgadas, seguido o mesmo procedimento de soma.

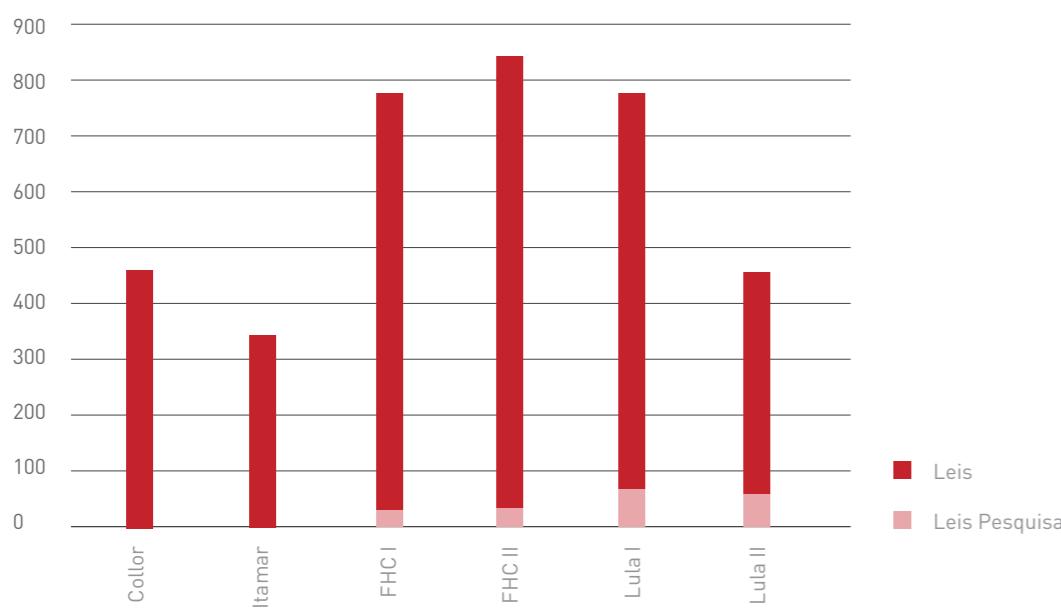
Se olharmos pelo lado do “filtro”, o quadro ainda assim é bastante contundente. De Sarney a Itamar, simplesmente nenhuma proposição legislativa aparece vinculada às resoluções das conferências nacionais. Durante o primeiro FHC, as primeiras proposições da aparecem (22), assim como as leis aprovadas (7). De 1999 a 2002 (segundo FHC), as PECs passam a fazer parte da realidade política. A “era” Lula, entretanto, volta a sobressair – 485 projetos de 2003 a 2009, 92 do Senado, 41 PECs, 37 leis e 1 emenda constitucional aprovada.

Várias questões emergem para análise a partir desta contagem inicial. Parece óbvio, em primeiro lugar, que os números relativos ao período que antecede a 1995, isto é, o início do primeiro mandato de Fernando Henrique, se explica pelo simples fato, já visto em seção anterior, de as Conferências Nacionais serem rariíssimas, praticamente restritas à área de saúde. Desta forma, é possível concluir que proposições congressuais pertinentes tematicamente às resoluções somente adquirem relevância no cômputo geral da produção legislativa a partir do momento em que a atividade participativa e deliberativa torna-se uma realidade no contexto da prática democrática brasileira.

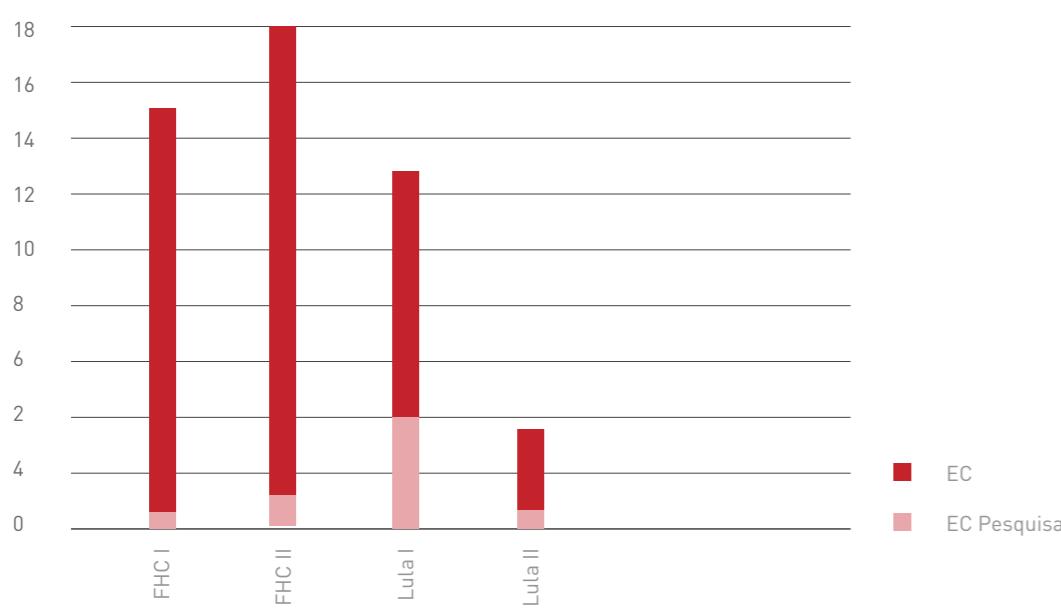
A constatação é óbvia, mas encerra ilação não tão evidente sobre as relações entre as dimensões representativas e participativas da democracia, tal como estas se desenvolvem na realidade brasileira. Ora, se nossa suposição de que a pertinência temática não é casual e é verdadeira, também o será a proposição segundo a qual no Brasil existe um reforço das instituições representativas a partir das práticas participativas e dos processos deliberativos.

É verdade, porém, que os dados sugerem mais do que a correlação temporal entre proposições pertinentes e incidência de conferências nacionais. Sugerem, ademais, haver uma afinidade entre o quadro político emergente com a vitória do PT nas eleições presidenciais e o crescimento da produção legislativa “acionada” pelas diretrizes das conferências. Os gráficos 5 e 6 permitem, com dados apenas sobre pertinência temática, um olhar mais cuidadoso sobre a questão, já que comparam a evolução das leis e emendas, objeto de nosso interesse, com o total de leis apresentadas e aprovadas ao longo do período.

**GRÁFICO 10 – DISTRIBUIÇÃO POR GOVERNO: LEIS PROMULGADAS DERIVADAS DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS X TOTAL DE LEIS APROVADAS NO CONGRESSO NACIONAL**



**GRÁFICO 11 - DISTRIBUIÇÃO POR GOVERNO: EMENDAS CONSTITUCIONAIS PROMULGADAS DERIVADAS DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS X TOTAL DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS APROVADAS NO CONGRESSO NACIONAL**



É importante dizer, inicialmente, que a comparação entre governos incidindo sobre iniciativas não é viável pelo fato de não sabermos ao certo o número de projetos tematicamente pertinentes às conferências que começaram sua tramitação durante os diversos períodos presidenciais. Temos acesso, assim, apenas aos projetos que iniciados

em qualquer momento desde 1988, ainda tramitam pelo Congresso. Tendo isso mente, nos ativemos, nesta etapa de descrição dos dados, apenas na comparação de decisões efetivamente tomadas. Nota-se que a partir do primeiro mandato de Fernando Henrique, ocorre uma mudança de patamar no que concerne a aprovação de legislação ordinária e complementar. Saber até que ponto isto explicaria o aumento nas proposições aprovadas dotadas de pertinência temática depende de análise estatística relativamente simples, mas que escapa ao objetivo do presente texto.

O que interessa mais de perto é verificar que de fato existe uma diferença significativa no volume da atividade legislativa inspirada nas diretrizes das conferências nacionais do período FHC para o período Lula. Tal incremento é mais forte e aparente nos casos das leis ordinárias e complementares e nas emendas constitucionais promulgadas especificamente durante o primeiro mandato deste último. Parece, portanto, razoável afirmar que a partir de 2002, ocasião em que Lula é eleito e a coalizão dominante no Congresso tem o PT e demais partidos de esquerda como atores principais, não apenas as conferências nacionais tornam-se mais efetivas e presentes no cenário político. É razoável afirmar também que o reforço entre as dimensões representativas e participativas da democracia adquiriu mais substância.

## 2.2.2. Resoluções e Diretrizes das Conferências e Produção Legislativa: Análise com Proximidade Temporal

Como afirmamos no início da análise dos dados, introduzimos um controle mais rigoroso sobre os mesmos. Na discussão feita acima, verificamos no conjunto de decisões do Congresso, seja no sentido de introduzir legislação, seja no de aprovar as que foram propostas, quais demonstraram guardar alguma relação com diretrizes das conferências nacionais realizadas durante o período definido na pesquisa. Objeção pertinente a este procedimento consiste em dizer que as relações encontradas entre textos de relatórios e documentos legislativos são em casos diversos aleatórias, pois estamos buscando correspondência entre decisões que eventualmente podem ter se dado em períodos muito afastados de tempo. Se este é o caso para um número significativo de casos contabilizados acima, então não sabemos ao certo até que ponto o Congresso agiu acionado pelas práticas participativas e processos deliberativos, ou decidiu agir por qualquer outro motivo. Sendo nosso objetivo demonstrar que de fato, a democracia participativa e as práticas deliberativas têm tido um papel de reforço da democracia representativa em seu conjunto, então adotamos o procedimento de reconsiderar a análise acima agora restringindo as decisões legislativas apenas àquelas que foram tomadas num período máximo de um ano depois de ocorrida a conferência nacional.

A tabela 13 abaixo nos fornece uma primeira visão do que ocorre após introduzir o novo controle sobre os dados. De novo, não podemos descartar a hipótese mais geral que deriva de nosso argumento teórico, vale dizer, 12,5% dos projetos de lei introduzidos no Congresso no período de um ano depois de concluída a conferência mostraram possuir pertinência temática com pelo menos uma de suas diversas resoluções. Este valor sobe para 15,7% das PECs, perfazendo um total de 232, 12,6%, das iniciativas.

**Tabela 13 – Limite de 1 ano: PLs e PECs arquivados e correntes com filtro qualitativo x arquivados e correntes com pertinência temática**

	Projetos de Lei	Propostas de Emenda Constitucional	Total
Produção Legislativa arquivada ou não, com pertinência temática com filtro qualitativo e limite de um ano	214 (12,5%)	11 (15,7%)	232 (12,6%)
Produção Legislativa arquivada ou não com pertinência temática e limite de um ano	1492 (87,6%)	59 (84,3%)	1544 (87,4%)
Produção Legislativa arquivada ou não e limite de um ano	1706 (100%)	70 (100%)	1776 (100%)

O que dizer, contudo, daquilo que efetivamente se tornou decisão do Congresso, isto é, que modificou o status quo legal do país? A tabela X abaixo fornece a resposta que precisamos.

**Tabela 14 – Limite de 1 ano: Leis e Emendas constitucionais com filtro qualitativo**

	Leis Ordinárias e Complementares	Emendas Constitucionais	Total
Produção Legislativa resultante das diretrizes das conferências após classificação com filtro qualitativo e aplicado limite de um ano	15 (0,3%)	0 (0%)	15 (0,3%)
Produção Legislativa não resultante das diretrizes das conferências	4271 (99,7%)	57 (100%)	4327 (99,7%)
Produção Legislativa total do Congresso	4322 (100%)	57 (100%)	4379 (100%)

Nada menos que 15 leis relacionadas às resoluções e diretrizes de conferências foram aprovadas e sancionadas em um período de um ano após sua realização e publicação de suas deliberações. Embora percentual baixo no conjunto de leis aprovadas neste mesmo período de 12 meses após ocorrida a conferência nacional, é preciso considerar que tal

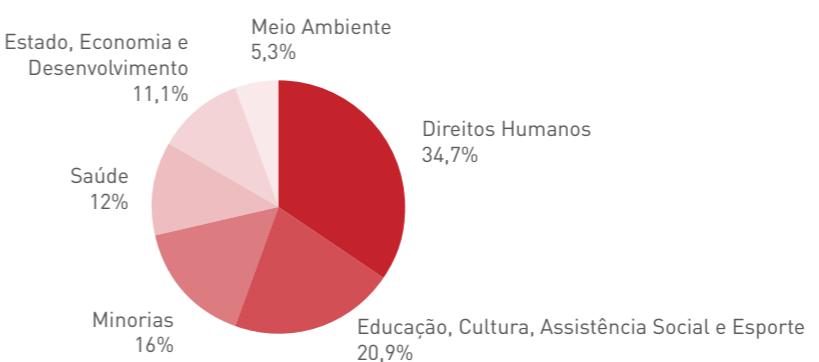
intervalo de tempo é extremamente curto em média para que uma proposição possa ser introduzida, receber tramitação, ir a plenário, entrar em pauta e ser votada. Vejam que não há emenda constitucional promulgada com estas características, exatamente pelo fato de ser politicamente inviável uma PEC enviada em um mês qualquer obter promulgação após 12 meses sem que tenha havido imenso esforço do Executivo.

**Tabela 15 – PLs, PECs, Leis e ECs por Grupos Temáticos (arquivados ou não, com filtro qualitativo e limite de um ano)**

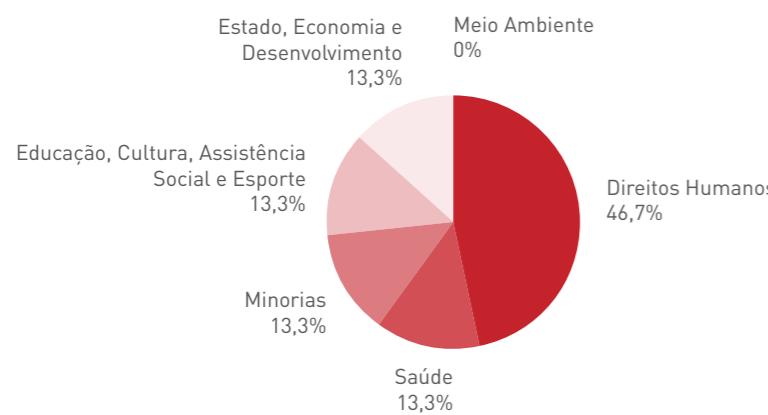
Grupos Temáticos	Projetos de Lei e de Emendas	Leis e Emendas
Saúde	27	2
Minorias	36	2
Meio Ambiente	12	0
Estado, Economia e Desenvolvimento	25	2
Educação, Cultura, Assistência Social e Esporte	47	2
Direitos Humanos	78	7

O que dizer dos temas tratados? A tabela 15 acima e os gráficos 12 e 13 abaixo revelam que o tema direitos humanos continua sobressaindo, tanto nas proposições, quanto na expedição de diplomas legais, embora o panorama tenha se modificado quanto à posição relativa dos demais temas se o compararmos com o quadro observado desconsiderando a restrição temporal. Os temas “minorias” e “educação, cultura, assistência social e esporte” continuam predominantes quanto à iniciativa, mas percebe-se maior equilíbrio na distribuição das decisões finais. “Saúde”, “minorias”, “estado, economia e desenvolvimento” e “educação, cultura, assistência social e esporte” foram temas cada de 2 leis sancionadas no período de um ano após realizada uma determinada conferência.

**Gráfico 12 - Projetos de Lei e Emendas por Grupos Temáticos com limite de um ano**



**Gráfico 13 - Leis e Emendas Constitucionais por Grupos Temáticos com limite de um ano**



Finalmente, trataremos da evolução das decisões congressuais inspiradas pelas deliberações das conferências ao longo dos diferentes governos do período constitucional de 1988. De novo, do ponto de vista das iniciativas há uma clara prevalência do fenômeno no governo Lula relativamente aos demais, embora o mesmo tenha adquirido alguma relevância apenas a partir do governo FHC. Até aqui nada de novo. Todavia, do ponto de vista da eficácia dos projetos, notamos que as diferenças observadas na análise anterior entre FHC e Lula perdem significância quando introduzimos a restrição temporal. O resultado nos parece natural principalmente se levamos em consideração que o exame do governo Lula não cobre todo o ciclo de seu segundo mandato uma vez que o levantamento de dados se encerrou em outubro de 2009. Ademais, é importante também lembrar que estamos falando de leis aprovadas no período de 12 meses após a realização de uma conferência. Em qualquer caso, a aprovação de leis em um ano é um evento raro, não sendo surpreendente encontrar pouquíssimos eventos tanto durante os dois mandatos de FHC, quanto do atual mandatário da nação.

**Tabela 16 – Limite de 1 ano: projetos de Leis e Propostas de Emendas por Governo, arquivados e correntes, com filtro qualitativo.**

Governo	Projeto de Lei	Projeto de Emenda à Constituição	Leis	Emendas Constitucionais
Sarney	0	0	0	0
Collor	0	0	0	0
Itamar	9	0	0	0
FHC I	26	0	4	0
FHC II	48	4	3	0
Lula I	73	4	7	0
Lula II (até 2008)	58	3	1	0

### 3. CONCLUSÃO

Apesquisa apresentada neste relatório buscou comprovar que as conferências nacionais impulsionam a atividade legislativa do Congresso Nacional, fortalecendo, assim, através de uma prática participativa e deliberativa, a democracia representativa no Brasil. Para além da demonstração empírica, algumas questões teóricas 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 esta pesquisa contribua para revalorizar o 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, 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.

A pesquisa permite perceber que a participação social não deve ser compreendida como o oposto da representação política – ou seja, que não há antagonismo entre participação e representação – e, especificamente, que representação não implica em não-participação e vice-versa, isto é, que participação não implica em não-representação. Práticas participativas e deliberativas como as conferências nacionais reproduzem internamente uma lógica representativa semelhante àquela adotada no Poder Legislativo, porém seu diferencial reside a) menos no aspecto da suposta ausência de mediação eleitoral e partidária entre as preferências dos cidadãos e a ação dos representantes e, b) mais na qualidade das deliberações produzidas, na especialização dos temas debatidos e na possibilidade de alteração das preferências dos cidadãos ao longo do processo, na medida em que se encontram expostas a informações produzidas por setores da sociedade civil

diretamente envolvidos com o tema objeto da prática participativa em questão, no caso as conferências nacionais.

Indo mais longe, pode-se rogar que o tipo de representação exercido nas práticas legislativas devem servir de insumos para fortalecer a dimensão deliberativa do processo legislativo do Congresso Nacional. A identificação da dimensão propriamente deliberativa das práticas participativas como as conferências nacionais permitem delinear melhor os pontos de contato entre os chamados modelos participativos e deliberativos de democracia, e entre esses e a democracia representativa. A dimensão deliberativa é inerente às práticas participativas, e estas devem ser concebidas como inerentes às instituições representativas. A representação política deve conter dentro de si o que se chama de participação social, e esta deve necessariamente envolver experiências deliberativas. Em outras palavras, democracia representativa, participativa e deliberativa são modelos teóricos que devem ser conciliados na prática. E as conferências nacionais provam que isso é possível.

A representação política deve ser concebida como uma mediação entre o Estado e a sociedade civil não por pressupô-los apartados, mas por consistir em um modo de superar tal afastamento por meio do fortalecimento do caráter participativo e deliberativo da própria representação. Para que isso não seja mera especulação teórica, porém realidade concreta faz-se imperioso um rearranjo institucional que possibilite a institucionalização de práticas e experiências que tenham o potencial de fortalecer as dimensões participativas e deliberativas que, por sua vez, devem ser inerentes às instituições da democracia representativa.

No que tange especificamente aos impactos das conferências nacionais de políticas públicas sobre a atividade legislativa no Brasil, pode-se constatar que estamos diante de fenômeno novo e de enorme potencial no que concerne ao aprofundamento do exercício da democracia no Brasil. Não apenas as conferências têm influenciado a iniciativa de proposições no Congresso Nacional, mas também o tem feito de maneira relativamente eficiente, uma vez que diversas proposições aprovadas, além de emendas constitucionais promulgadas, são tematicamente pertinentes a diretrizes extraídas das diversas conferências.

Não testamos as duas hipóteses derivadas do argumento teórico desenvolvido na seção dedicada às relações entre o processo decisório do Legislativo e as Conferências Nacionais. Cremos, entretanto, que a pesquisa fornece a base empírica inicial para futuros testes. A nosso ver, este passo consiste em desdobramento obrigatório do

trabalho. De todo modo, nos parece pertinente avançar recomendações apoiadas nas referidas hipóteses, iniciativa que se apóia na consistência lógica dos argumentos que lhes fundamentam. Ademais, não custa acrescentar que observamos variação significativa no que tange à eficácia das proposições, acionadas pelas conferências, que tramitam pelo Legislativo. Tal variação requer explicação e, a nosso ver, nossas hipóteses servem para a busca das respostas correspondentes.

Foram duas as hipóteses:

H1] Quanto mais as Conferências expressarem a pluralidade de visões concernentes aos temas sob discussão, maiores as chances de acolhimento de suas diretrizes enquanto parte da atividade do Legislativo;

H2] Quanto maior a capacidade de isolar o objeto da discussão vis-à-vis issues alternativos, protegendo-a de barganhas em torno de políticas não relevantes para os grupos envolvidos, maior a chance de acolhimento de suas recomendações enquanto parte da atividade do Legislativo.

Podemos a partir desdobrar as recomendações também em duas dimensões. A primeira refere-se à dinâmica da própria conferência e deriva da hipótese 1, a hipótese “informacional”. Ela será tão mais informativa para o Congresso e, portanto, confiável, quanto maior for a pluralidade de visões, valores e interesses levadas em consideração durante o processo deliberativo. Podemos a partir daí, por exemplo, prever tempos difíceis no Legislativo para projetos eventualmente iniciados com base em resoluções e diretrizes da última Conferência Nacional da Comunicação. Fato amplamente divulgado, os grandes órgãos de imprensa, embora convidados, não participaram dos trabalhos da conferência.

A segunda dimensão diz respeito ao foco da proposição que surge da conferência e deriva da hipótese 2, a hipótese da multidimensionalidade. As chances de avançar com uma proposição legislativa com as características das resoluções e diretrizes das conferências aumentam quanto menor for o elenco de questões tratadas em seu âmbito. Isto diminui a probabilidade de montagem de coalizões de vetos entre minorias que se vêm atingidas pelas medidas eventualmente aprovadas. Um caso em tela consiste no recente debate envolvendo o Plano Nacional de Direitos Humanos III, resultante de conferência que aprovou como resolução cada um dos itens abordados no âmbito do Programa. O problema foi a amplitude, a “multidimensionalidade”, contida no documento. Cada um dos itens certamente conta com a simpatia da maioria dos cidadãos brasileiros, contudo,

tais maioria não são as mesmas em cada caso. Pior, a reação das minorias atingidas é sempre muito intensa, pois intenso é o sentimento que tais questões suscitam nas pessoas e grupos concernentes. Assim, constatou-se imediatamente uma coalizão de voto de minorias intensamente mobilizadas em torno das questões.

O Plano Nacional de Direitos Humanos 3 explicitamente contemplou demandas apresentadas em mais de 50 conferências nacionais ocorridas durante sete anos de governo Lula, e isso responde pela sua multidimensionalidade. Não apenas as resoluções das conferências específicas de direitos humanos foram levadas em consideração, mas também, e especialmente, aquelas resultantes das conferências enquadradas no grupo temático ‘minorias’: promoção da igualdade racial, direitos da pessoa idosa, direitos das pessoas com deficiência, povos indígenas, políticas para mulheres, GLBTs, etc. A primeira versão do PNDH-3 foi elaborada após a 11a Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 2008, mas a sua versão final, tal como promulgada no decreto presidencial de dezembro de 2009, integrou propostas deliberadas não apenas antes da realização daquela conferência, como também após, como é o caso, por exemplo, de algumas diretrizes ratificadas na Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada poucos meses antes da promulgação do PNDH-3. O Plano Nacional de Direitos Humanos é, na verdade, tão transversal quanto o tema dos direitos humanos é por sua natureza. Por isso estão contidas nele políticas públicas relativas à supostamente outras áreas e outras conferências nacionais. Assim, sob a rubrica direitos humanos, o PNDH-3 traz políticas públicas para mulheres, indígenas, negros, quilombolas, mas também para áreas como segurança pública, educação, desenvolvimento agrário e cidades.

Com as conferências nacionais de políticas públicas, o Estado abraçou a sociedade civil de forma sem precedentes na história brasileira. Este é um fenômeno importante a se observado, pois a alteração no padrão de relação Estado-sociedade implica diretamente na forma da democracia. Por mais que se esteja, com o modelo vigente, adotando eventualmente políticas liberais, encontrar-se sem dúvida em jogo uma alteração no modelo liberal de democracia. O que se observa empiricamente hoje no Brasil envolve questões teóricas profundas, que ainda requerem tempo para serem elucidadas. Muitas democracias avançadas preservam ainda uma separação nítida entre Estado e sociedade civil, mantendo intactas as mediações políticas convencionais da democracia liberal e do Estado moderno. No Brasil, tal separação vem deixando de ser nítida devido ao avanço de práticas participativas e deliberativas como as conferências nacionais de políticas públicas, que trouxeram a sociedade civil para dentro do Estado, e o fizeram por meio das instituições representativas, como o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARROW, Kenneth. (1951). **Social Choice and Individual Values**. New York: John Wiley & Sons.
- AVRITZER, Leonardo. (2007). “Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação”. In: Dados, Rio de Janeiro), v. 50.
- \_\_\_\_\_. (2009). **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. E MATOS, Cleber Gesteira. (2010). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Editora Cortes.
- BARBER, Benjamin. (2004). **Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age**. Berkeley: University of California Press.
- BENDOR, Jonathan and MEIROWITZ, Adam. (2004), “Spatial Models of Delegation.” **American Political Science Review**, vol. 98, no. 2, pp. 293-310.
- BISHIN, Benjamin G. (2009). **Tyranny of the Minority: The subconstituency politics theory of representation**. Philadelphia: Temple University Press.
- BLACK, Duncan (1958). **The Theory of Committees and Elections**. Cambridge: Cambridge University Press.
- BOHMAN, James. (1996). **Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy**. Cambridge: MIT Press.
- CASTIGLIONE, Dario e WARREN, Mark. (2006). “Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues”. Manuscript prepared for delivery at the Centre for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia.
- COHEN, Joshua. (1997). “Deliberation and Democratic Legitimacy”. In: BOHMAN, James and Rehg, William (eds). **Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics**. Cambridge: MIT Press.
- CRAWFORD, Vincent P. and SOBEL, Joel. (1982), “Strategic information transmission.” **Econometrica**, vol. 50, no. 6, pp. 1431-51.
- DAHL, Robert. (1956). **A Preface to Democratic Theory**. Berkeley, University of California Press.

\_\_\_\_\_. (1997). "Procedural Democracy". In: R. E. Goodin and P. Pettit (eds.). **Contemporary Political Philosophy. An Anthology**. Oxford: Blackwell.

DOWNS, Anthony (1957) **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper.

DRYZEK, John S. (1990). **Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science**. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. (2000). **Deliberative democracy and beyond**. Oxford, Oxford University Press.

EPSTEIN, David e O'HALLORAN, Sharyn. (1999). **Delegating Powers**. Cambridge: Cambridge University Press.

FISHKIN, James. (1991). **Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform**. New Haven: Yale University Press.

\_\_\_\_\_. (1995). **The Voice of the People: Public Opinion and Democracy**. New Haven: Yale University Press.

FUNG, Archon e WRIGHT, Erik Olin. (2003). **Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance**. London: Verso.

FUNG, Archon e WRIGHT, Erik Olin. (2004). **Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy**. Princeton: Princeton University Press.

GALLAGHER, Michael; MAIR, Peter; LAVER, Michael. (1995). **Representative government in modern Europe**. Nova York: McGraw-Hill

GURZA LAVALLE, Adrian et alli. (2006a). "Representação Política e Organizações Civis: Novas Instâncias de Mediação e os Desafios da Legitimidade". In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60.

\_\_\_\_\_. (2006b). "Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil". In: **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, v. 67, n. 67.

GUTMANN, Amy. (1996). **Democracy and Disagreement**. Cambridge: Harvard University Press.

\_\_\_\_\_. e Thompson D. (2004). **Why Deliberative Democracy?** Princeton: Princeton University Press.

HABERMAS, Jürgen. (1998). **Between Facts and Norms. Contributions for a Discourse Theory of Law and Democracy**. Cambridge: MIT Press.

HINICH, Melvin. J. e MUNGER, Michael. C. (1997). **Analytical Politics**. New York: Cambridge University Press.

KIEWIET, D. Roderick and McCUBBINS, Mathew. (1991). **The Logic of Delegation**. Chicago: University of Chicago Press.

KITSCHELT, Herbert. (1994), **The transformation of European social democracy**. Nova York: Cambridge University Press.

KREHBIEL, Keith (1990), **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

LEONARDO SANTOS, Manoel (2008), "Teoria e Método nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro no Período 1994-2005. **BIB**, no. 62, pp.65-90.

LUPIA, Arthur and McCUBBINS, Mathew D. (1998). **The Democratic Dilemma**. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. , McCUBBINS, Mathew, e POPKIN, Samuel. (2000). **Elements of Reason**. Cambridge: Cambridge University Press.

MACKIE, Gerry. (2003). **Democracy Defended**. Cambridge: Cambridge University Press.

MANIN, Bernard. (1996). **Principes du Gouvernement Réprésentatif**. Paris : Calmann-Levy.

MANSBRIDGE, Jane. (1983). **Beyond Adversary Democracy**. Chicago: University of Chicago Press.

\_\_\_\_\_. (2003). "Rethinking Representation". In: **American Political Science Review**, vol. 97, n.4.

McKELVEY, Richard (1976), "Intransitivities in Multidimensional Voting Models, with Some Implications for Agenda Control". **Journal of Economic Theory** 2: 472-82.

PATEMAN, Carole. (1970). **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press.

PEIRCE, Charles. (1905). "How to Make Our Ideas Clear". In: **The Essential Peirce**, Volume II (1893 – 1913), Indiana University Press, Bloomington, 1998.

PHILLIPS, Anne. (1998). **The Politics of Presence**. Oxford: Oxford University Press.

PITKIN, Hanna. (1967). **The Concept of Representation**. San Francisco: University of California Press.

Esta pesquisa reflete as opiniões de seus autores e não do Ministério da Justiça

POOLE, Keith T. e ROSENTHAL, Howard (1997), **Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting**. Nova York: Oxford University Press.

PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan e MANIN, Bernard. (eds.) (1999). **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press.

RIKER, William H. (1982), **Liberalism against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice**. San Francisco: Freeman.

SCHOFIELD, Norman (1993), "Party Competition in a Spatial Model of Coalition Formation". In W. Barnett. M. Hinich e N. Schofield, eds., **Political Economy: Institutions, Competition, and Representation**, pp. 135-74. Nova York: Cambridge University Press.

SCHUMPETER, Joseph. (1942). **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York: Harper.

SANTOS, Fabiano (2008), "Brazilian Democracy and the Power of "Old" Theories of Party Competition". **Brazilian Political Science Review**, vol.2, pp. 57-76.

SAWARD, Michael. (2008). "Authorization and Authenticity: Representation and the Unelected". In: **The Journal of Political Philosophy**, v. 17, n.1.

STONE SWEET, Alec. (2000), **Governing with Judges**. Oxford, Oxford University Press.

STONE SWEET, Alec e THATCHER, Mark. (2003). **The Politics of Delegation**. London, Routledge.

URBINATI, Nadia. (2006). **Representative Democracy: Principles and Genealogy**. Chicago: Chicago University Press.

WARREN, Mark e PEARSE, H. (eds.). (2008). **Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly**. Cambridge: Cambridge University Press.

WILLIAMS, Melissa S. (2000). **Voice, Trust, and Memory**. Princeton: Princeton University Press.

YOUNG, Iris Marion. (1989). "Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship" In: GOODIN, Robert e PETTIT, Philip (eds.). **Contemporary Political Philosophy**. Blackwell Publishing, Oxford, 2006, pp. 248 a 263.

\_\_\_\_\_. (2002). **Inclusion and Democracy**. Oxford, Oxford University Press.