

CONFERÊNCIAS NACIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GRUPOS MINORITÁRIOS

Thamy Pogrebinski

CONFERÊNCIAS NACIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GRUPOS MINORITÁRIOS

Thamy Pogrebinski*

* Professora, pesquisadora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e coordenadora do Laboratório de Estudos sobre a Democracia (LED).

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Luciana Acioly da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

URL: <http://www.ipea.gov.br>
Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL: Z18

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PARA MINORIAS.....	10
3 CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS E AS POLÍTICAS PARA MINORIAS.....	18
4 POSSÍVEIS IMPACTOS NO PODER EXECUTIVO	23
5 POSSÍVEIS RESPOSTAS DO PODER LEGISLATIVO	33
6 PARTICIPAÇÃO COMO REPRESENTAÇÃO	41
REFERÊNCIAS	44

SINOPSE

Experiências democráticas participativas como as conferências nacionais de políticas públicas vêm contribuindo significativamente para a inclusão de grupos que historicamente não tiveram seus interesses representados no processo político brasileiro. Isso seria particularmente verdadeiro no caso de grupos sociais minoritários organizados em torno do compartilhamento de uma identidade cultural, seja ela pautada por definições de gênero, raça, orientação sexual, ou outro modo de vida compartilhado que impõe demandas por políticas específicas, como é o caso das pessoas com deficiências e dos idosos. O objetivo deste artigo é mostrar que a representação política desses grupos no Poder Executivo, através da formulação de políticas públicas, e no Poder Legislativo, através da proposição de leis que as consolidam, tem sido impulsionada, nos últimos anos, pelas conferências nacionais.

Palavras-chave: Conferências nacionais, inclusão, grupos sociais minoritários, representação política.

ABSTRACTⁱ

Democratic innovations such as the national public policy conferences have been proving themselves to contribute to the inclusion of historically underrepresented groups in Brazil. That would be particularly true regarding culturally-defined minority groups, such as those whose identity is shaped by gender, racial or sexual issues, as well as other shared ways of life that impose demands for special policies, such as people with disabilities and senior citizens. This article aims to argue that the political representation of minority groups in the Executive and Legislative branches has been enforced by the national public policy conferences, yielding a more inclusive lawmaking and policymaking.

Keywords: National conferences, inclusion, minority groups, political representation.

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

APRESENTAÇÃO

As conferências nacionais tornaram-se importantes processos na ampliação da participação social no ciclo de políticas públicas no Brasil. O Ipea, por meio de sua Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), publica, no primeiro semestre de 2012, uma série de textos que visam aprofundar as reflexões a respeito da efetividade destas instituições participativas (IPs).

Esse esforço de difusão dos estudos sobre o tema está no âmbito do programa de pesquisa sobre Democracia e Participação desenvolvido na Diest em parceria estratégica com a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) – Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR); Projeto Democracia Participativa (PRODEP) – Departamento de Ciência Política (DCP) – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis); Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); e Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Com isso, o Ipea pretende fortalecer e incentivar iniciativas que contribuam para a produção de conhecimento sobre o funcionamento do Estado e de suas instituições.

1 INTRODUÇÃO

As conferências nacionais de políticas públicas constituem hoje certamente o mais inovador experimento participativo realizado no Brasil, e muito contribuem para, ao lado das já mais conhecidas e estudadas experiências do orçamento participativo e dos conselhos municipais, afirmar a vocação do país para práticas democráticas de empoderamento da cidadania e de formas socialmente compartilhadas de gestão da coisa pública. Tal como as demais inovações democráticas brasileiras, as conferências nacionais colocam em pauta as já conhecidas gramáticas da representação, da participação e da deliberação. Mas não o fazem sem algumas singularidades, as quais definitivamente respondem pelo seu potencial inovador e democrático.

Em primeiro lugar, as conferências são, como o seu nome indica, nacionais, desafiando, assim, o conhecido argumento de que a participação só é possível em pequena escala, ou seja, no nível local (PATEMAN, 1970; DAHL, 1971;

MANSBRIDGE, 1980; PRZEWORSKI 2010). Não apenas as conferências nacionais transcendem as fronteiras geográficas do espaço local como também superam os seus limites substantivos. Ao facultar que a participação se exerça em escala nacional, as conferências nacionais favorecem que os interesses nelas representados também o sejam, o que garante que o procedimento conduza ao seu principal escopo: a formulação de diretrizes para políticas públicas nacionais. Por outro lado, reconhecendo que é no espaço local que os cidadãos se encontram e que é de lá, portanto, que suas demandas surgem, as conferências nacionais não consistem senão no ponto de culminância de um processo que se inicia nos municípios (com as conferências municipais), passa pelos estados (com as conferências estaduais), e ainda muitas vezes envolve etapas que transcendem quaisquer divisões geopolíticas (com as conferências livres e virtuais). O caráter aberto e eletivo das conferências municipais permite não apenas que qualquer questão local possa ser levada à etapa nacional, como também que qualquer cidadão possa lá ser o seu representante. As conferências nacionais têm, assim, a potencialidade de fazer de problemas locais soluções nacionais.

Em segundo lugar, as conferências nacionais consistem em experiências participativas que se originam, se desenvolvem e se consomem no seio de instituições representativas – desafiando, assim, o argumento de que participação e representação são conceitos antagônicos que apontam para modelos democráticos incompatíveis ou mesmo concorrentes (BARBER, 1984; SANTOS, 2007; PRZEWORSKI 2010). Convocadas pelo Poder Executivo através de seus ministérios, secretarias ou conselhos nacionais, e organizadas em parceria com a sociedade civil por meio de comissões, fóruns ou grupos de trabalho, as conferências nacionais se completam ao dirigir suas demandas aos poderes Executivo e Legislativo na forma de diretrizes de natureza administrativa e legislativa. Ao fazer da deliberação pública seu mecanismo de participação, as conferências nacionais convertem-se elas mesmas em instâncias representativas, propiciando que interesses, preferências, ideias e opiniões que escapam aos limites das circunscrições eleitorais sejam vocalizados, além de externados diretamente àqueles que, eleitos pelo voto, podem convertê-los em leis e políticas. Ao serem responsivos às diretrizes das conferências nacionais, os poderes Executivo e Legislativo se fortalecem, exercendo uma representação política mais democrática. As conferências nacionais têm, assim, a vocação de fazer da participação representação.

Em terceiro lugar, as conferências nacionais propiciam a participação direta de grupos sociais e culturais que logram ter seus interesses minoritários representados ao vê-los convertidos em políticas públicas desafiando, assim, o argumento de que cidadãos só se podem fazer representados nas instituições políticas individualmente, por meio de eleições, ou coletivamente, por meio de *lobbies* e grupos de interesse. Ao permitir que mulheres vocalizem as demandas de mulheres, que índios expressem as preferências de índios, ou que negros defendam os interesses de negros, as conferências nacionais propiciam que uma representação mais justa seja obtida por meio de uma presença que muitas vezes parece não caber nos partidos políticos ou em cotas nos parlamentos. Ao facultar que mulheres índias deliberem sobre políticas de saúde na condição de mulheres e de índias, ou que negros jovens deliberem sobre políticas de educação na condição de negros e de jovens, as conferências nacionais propiciam que a inclusão não seja objeto de barganha, não tenha valor de moeda, nem tenha o custo da cooptação. Ao permitir que mulheres, índios ou negros afirmem a sua identidade como grupos, por meio do compartilhamento de experiências, perspectivas e valores que transcendem divisões de classe ou cisões ideológicas, as conferências nacionais redefinem o sentido e a prática da igualdade política. As conferências nacionais têm, assim, a habilidade de fazer com que a agregação de preferências individuais resulte, de fato, em escolhas sociais – e, mais do que isso, ao destronarem o pluralismo pelo multiculturalismo e transformarem coletividades historicamente excluídas em sujeitos de direito, as conferências nacionais convertem minorias em majorias, e fazem de interesses particulares políticas universais.

Essas três singularidades não exaurem, certamente, a potência inovadora e democrática das conferências nacionais de políticas públicas. Será sobre elas, contudo, que este artigo jogará luz, ao examinar a proposição segundo a qual a *participação* de grupos minoritários nas conferências nacionais favorece a sua *representação* nas instituições políticas majoritárias, isto é, nos poderes Executivo e Legislativo. O artigo buscará, portanto, demonstrar empiricamente que as conferências nacionais vêm contribuindo significativamente para a inclusão de grupos que historicamente não tiveram seus interesses representados no processo político brasileiro – como é o caso dos negros, das mulheres, dos índios, dos idosos, das pessoas com deficiência, dos jovens, das crianças e adolescentes, e das lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis e transexuais.

Após prover um panorama das conferências nacionais que tiveram por objeto específico a deliberação de políticas para grupos minoritários desde 1988, destacando

seu substancial incremento durante o governo Lula, o artigo analisa a representação das minorias nas já mais institucionalizadas conferências nacionais de direitos humanos, que vêm se revelando, ao longo dos anos, como importante canal de vocalização das demandas destes grupos. Em seguida, o artigo passa a examinar algumas respostas dadas pelo Poder Executivo a tais demandas, na forma de novas políticas públicas formuladas com o escopo aparente de atendê-las. Ainda que se demonstre na seção anterior que as demandas dos grupos minoritários nas conferências nacionais sejam majoritariamente de natureza administrativa – ou seja, passíveis de serem atendidas pelo Poder Executivo –, são analisadas no momento seguinte do artigo as respostas dadas pelo Poder Legislativo em termos de produção legislativa que trata precisamente do conteúdo das demandas deliberadas pelas minorias nas conferências nacionais de direitos humanos e naquelas especificamente voltadas a elas. Uma vez consideradas essas respostas, pode-se concluir, com base nos argumentos e dados apresentados, que a dinâmica participativa das conferências nacionais fortalece a representação de grupos minoritários no Brasil, confirmando que desenhos democráticos participativos e representativos não são apenas conciliáveis na teoria mas também complementares na prática (POGREBINSCHI, 2010a e 2010b; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011; POGREBINSCHI, 2012).

2 CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PARA MINORIAS

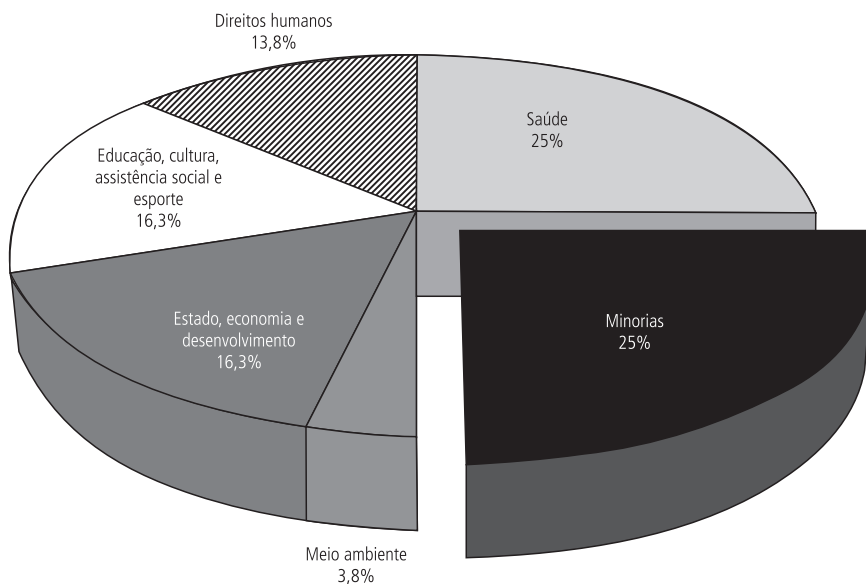
Entre 1988 e 2009, foram realizadas no Brasil 80 conferências nacionais de políticas públicas com caráter deliberativo, normativo e nacional.¹ De acordo com a afinidade

1. De acordo com dados da SGPR – 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. Destas, considero que somente 80 satisfazem esses três critérios mínimos que permitem avaliar seus resultados e mensurar seus efeitos. Considero como: *i*) deliberativas, as conferências que registrem a realização de atividades deliberativas, envolvendo discussão (desdobrada ou não em grupos de trabalho, comissões, eixos temáticos, painéis ou outros formatos que envolvessem debate e priorização de propostas) e decisão (através da realização de uma plenária final, na qual seus resultados fossem votados e aprovados pelos participantes), voltadas para a finalidade de formulação de diretrizes para as políticas públicas; *ii*) normativas, as conferências que produzem um documento final (seja na forma de um relatório ou de um conjunto de resoluções em separado) resultante das deliberações ocorridas em suas várias instâncias, posteriormente votado e aprovado em plenárias temáticas ou plenária final que congregasse todos os participantes com direito a voto; e *iii*) nacionais, as conferências que, partindo do local, atendem ao escopo de gerar insumos voltados à formulação de políticas públicas para o país, sendo precedidas de etapas intermediárias, como as conferências municipais, estaduais, ou regionais, ou ainda as conferências livres e virtuais. Ver, a respeito dessa classificação, Pogrebinski e Santos, 2011. Vale ressaltar que todas as conferências passíveis de serem classificadas como pertencentes ao conjunto temático minorias satisfazem esses três critérios e encontram-se contempladas neste artigo.

temática das áreas de políticas públicas que têm por objeto essas conferências nacionais podem ser classificadas e distribuídas em cinco conjuntos, quais sejam: “saúde”, “meio ambiente”, “Estado, economia e desenvolvimento”, “educação, cultura e assistência social”, “direitos humanos” e “minorias”. Conforme o gráfico 1 permite perceber, o conjunto de conferências nacionais que tratam de temas relativos aos grupos minoritários corresponde a um total de 25%, ou seja, um quarto de todas as conferências realizadas no país nos últimos 21 anos.

GRÁFICO 1

Distribuição de conferências nacionais por conjunto temático – 1988-2009



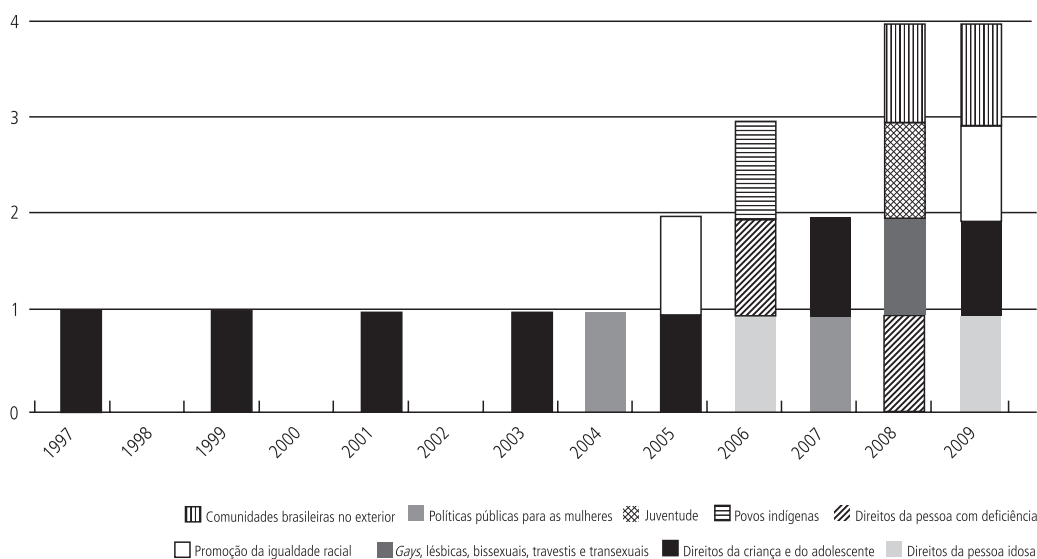
Fonte: Elaboração da autora.

As 20 conferências nacionais que compõem o conjunto temático minorias desdobram-se em nove temas ou áreas de políticas, cada qual correspondente a um grupo social e cultural historicamente excluído do cenário político brasileiro. Os nove temas de conferência nacional são: “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”. Destas nove áreas de políticas para minorias sociais e culturais, oito passaram a ser objeto de conferência nacional apenas a partir de 2003, com o início

do governo Lula. A única exceção é dada pelas conferências de direitos da criança e do adolescente – uma das mais institucionalizadas áreas de conferências nacionais, diga-se de passagem – que tiveram a sua primeira edição em 1997 e desde então são realizadas com frequência bianual.

O gráfico 2 indica a evolução das conferências nacionais de minorias desde a realização da primeira conferência nacional de direitos da criança e do adolescente, em 1997, revelando, após 2003, uma forte tendência à ampliação das minorias objeto de conferências nacionais, à pluralização das políticas formuladas com recurso a este mecanismo participativo, e o aumento do número (relativo e absoluto) de conferências destinadas a deliberar políticas para grupos sociais e culturais minoritários.

GRÁFICO 2
Conferências de minorias: evolução



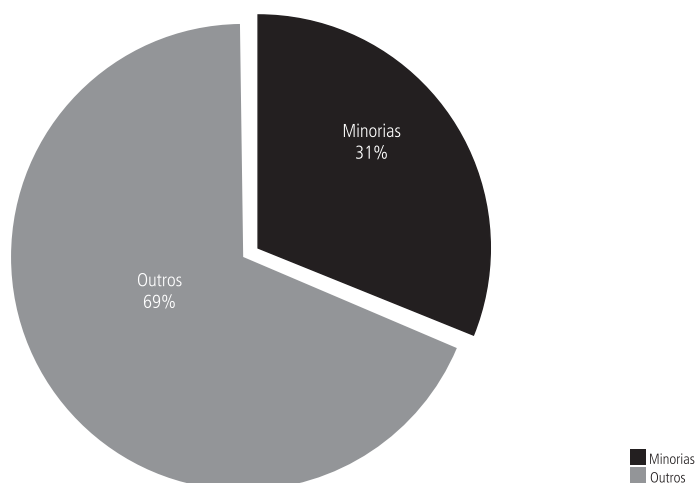
Fonte: Elaboração da autora.

O peso das conferências de minorias dentro do universo total de conferências nacionais realizadas desde 1988 torna-se, portanto, ainda mais significativo quando constatamos que em apenas sete anos as mesmas lograram corresponder a 25% das ocorrências havidas ao longo de pouco mais de duas décadas. Considerando-se apenas as conferências nacionais realizadas durante os sete primeiros anos do governo Lula

– que sozinhas perfazem 68,8% do total de conferências deliberativas e normativas ocorridas entre 1988 e 2009 – tem-se que as conferências que tratam dos interesses dos grupos sociais e culturais minoritários correspondem a quase um terço, alcançando 31% do total de 55 conferências nacionais ocorridas entre 2003 e 2009, conforme mostra o gráfico 3.

GRÁFICO 3

Conferências de minorias no governo Lula



Fonte: Elaboração da autora.

O governo Lula foi responsável pela introdução de 22 novas áreas de políticas públicas objeto de conferências nacionais, o que corresponde a 66,7% do total de 33 contempladas por tal mecanismo participativo até o final de 2009. Para além da clara multiplicação e diversificação de áreas de políticas estendidas à deliberação pública a partir do primeiro mandato de Lula, fica também patente a centralidade conferida aos grupos minoritários, que passam a ocupar com destaque os novos espaços participativos nacionais. Não apenas as conferências de minorias se ampliam em número durante o governo Lula, assumindo um papel proeminente no universo de conferências nacionais realizadas ao longo de seus dois mandatos como, também, a própria compreensão de minorias se alarga, passando a envolver um conjunto maior e mais heterogêneo de grupos sociais e culturais, os quais passam a encontrar nas conferências nacionais um espaço próprio para vocalizar suas demandas por políticas específicas destinadas à sua inclusão política, social, cultural e jurídica.

A tabela 1, a seguir, relaciona as conferências nacionais que compõem o conjunto temático “minorias” com os grupos sociais e culturais cujas políticas constituem prioritariamente seu objeto, indicando, ainda, a quantidade de ocorrências havidas para cada qual desde 1988.

TABELA 1
Conferências nacionais de minorias

Grupos	Conferência nacional	Quantidade
Idosos	Direitos da pessoa idosa	2
Pessoas com deficiência	Direitos da pessoa com deficiência	2
LGBT	<i>Gays</i> , lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais	1
Índios	Povos indígenas	1
Mulheres	Políticas públicas para as mulheres	2
Crianças e adolescentes	Direitos da criança e do adolescente	7
Negros e outras minorias raciais, étnicas e religiosas	Promoção da igualdade racial	2
Jovens	Juventude	1
Brasileiros no exterior	Comunidades brasileiras no exterior	2

Fonte: Elaboração da autora.

Têm-se, assim, ao menos nove grupos sociais e culturais cujas políticas públicas passam a ser deliberadas em conferências nacionais que contam com a sua participação direta ao lado de representantes do governo. Digo ao menos nove grupos, pois, no caso das conferências nacionais de promoção da igualdade racial, por exemplo, apesar de os negros constituírem o principal grupo contemplado, outros também o são, como os ciganos, os praticantes de religiões de matriz africana, os judeus, os árabes, além dos índios e das mulheres. Ainda dentro do grupo “população negra”, as conferências nacionais de promoção da igualdade racial (Conapir) deliberam, por exemplo, políticas específicas para a juventude negra, a mulher negra e os quilombolas.

No mesmo sentido, cabe lembrar que as conferências nacionais de direitos da criança e do adolescente tratam de grupo cujas políticas podem ser desdobradas em ações e programas específicos para dois subgrupos, crianças e para adolescentes – os quais, por sua vez, não coincidem exatamente com os jovens, cujas políticas passaram a ser objeto específico de conferências nacionais em 2008 justamente com o escopo de ampliar o grupo beneficiado pelas políticas formuladas no âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que apenas inclui os jovens até os 18 anos.

Ademais, as conferências nacionais de direitos da criança e do adolescente deliberam políticas específicas para crianças e adolescentes com deficiência, crianças e adolescentes negros, assim como a I Conferência Nacional de Juventude de 2008 deliberou políticas específicas para jovens negros, jovens deficientes, jovens mulheres e jovens LGBT. O mesmo acontece nas conferências nacionais de políticas públicas para mulheres, nas quais são deliberadas diretrizes para as mulheres negras, as mulheres índias e as mulheres jovens, entre outras. Também as conferências nacionais de direitos das pessoas com deficiência deliberam políticas setoriais inclusivas para cegos, surdos, mudos, deficientes físicos e, dentre estes últimos, os cadeirantes.

Os exemplos acima indicam que: *i*) as políticas de minorias tendem a ser transversais em seu conteúdo; *ii*) as conferências nacionais de minorias constituem espaço de deliberação de políticas específicas para determinados grupos minoritários definidos pelas suas singularidades, mas também de políticas setoriais inclusivas de caráter inerentemente transversal; e *iii*) os grupos sociais e culturais minoritários participam e se fazem representar não apenas nas conferências nacionais destinadas à deliberação de políticas que lhes são específicas, mas também em outras que tratam prioritariamente de políticas destinadas a outras minorias sociais e culturais.

O último argumento acima é, na verdade, extensível também às conferências nacionais pertencentes a outros conjuntos temáticos, isto é, que não se destinam a deliberar políticas para grupos sociais e culturais minoritários. É assim que, por exemplo, na conferência nacional de educação (2010) foram deliberadas diretrizes para políticas destinadas ao acesso dos negros e dos índios nas universidades, à extensão do sistema nacional de educação aos quilombolas, dentre outras políticas setoriais destinadas a promover a inclusão de grupos minoritários. Outra área de política universal objeto de deliberação em conferências nacionais que sistematicamente aprovam diretrizes que contemplam demandas de minorias é a saúde, que, desde 1992, reforça políticas com objetivo de, por exemplo, promover a revisão dos currículos profissionais adequando-se às características étnico-culturais das populações, especialmente dos povos indígenas. Este último grupo, a propósito, conta com conferências específicas dentro das áreas de saúde e educação: as conferências nacionais de saúde indígena (que existem desde 1986) e a conferência nacional de educação escolar indígena (que teve a sua primeira edição em 2009).

As diretrizes aprovadas em conferências nacionais que têm por objeto a deliberação de políticas universais como as de educação (em suas várias categorias: educação básica, educação profissional e tecnológica, educação indígena, além da conferência nacional de educação) e saúde (em todas as suas categorias: saúde mental, saúde bucal, saúde do trabalhador, saúde ambiental, saúde indígena, além das conferências nacionais de saúde) vêm ao longo dos últimos anos contemplando cada vez mais políticas específicas destinadas à inclusão das minorias sociais e culturais (como, por exemplo, nos dois casos citados, promovendo o acesso de tais minorias ao sistema nacional de educação e ao sistema único de saúde). Isso poderia ser explicado tanto pela progressiva ampliação e fortalecimento das entidades da sociedade civil de defesa dos direitos das minorias como pela experiência que estas vêm ganhando nas conferências nacionais destinadas a deliberar suas políticas específicas e que lhes permite vocalizar suas demandas em outros espaços participativos que tratem de questões de seu interesse. Ao lado das conferências nacionais de minorias, contudo, o principal espaço participativo que os grupos sociais e culturais minoritários vêm encontrando para expressar suas demandas são as conferências nacionais de direitos humanos, conforme veremos adiante.

Se os grupos minoritários demandam a sua inclusão nas deliberações de políticas setoriais como saúde e educação, qual a natureza das demandas que expressam nas conferências nacionais que se destinam a prover diretrizes para a formulação de políticas específicas para eles? Analisando-se as demandas aprovadas em plenária final, isto é, aquelas que resultam como diretrizes das conferências nacionais e como tais são divulgadas em seus documentos finais, pode-se afirmar que são, substancialmente, de três tipos: *i*) diretrizes de inclusão em políticas setoriais; *ii*) diretrizes de ampliação de políticas específicas; e *iii*) diretrizes de políticas gerais.

Tomemos como exemplo as conferências nacionais de promoção da igualdade racial, que, das conferências de minorias, são as que, em média, aprovam mais diretrizes em suas plenárias finais. A I Conapir, em 2005, aprovou cerca de 1.068 diretrizes. Dentre elas, encontramos como *diretrizes inclusivas*, por exemplo, “criar lei que garanta o ensino de culturas indígenas nas escolas públicas” (I Conapir, 2005) ou “criar programas de saúde, conscientização e prevenção de doenças voltados para mulheres negras e comunidades tradicionais vítimas de violência” (II Conapir, 2009). Nos dois casos, o objetivo da diretriz parece ser a inclusão dos grupos em políticas setoriais de educação e saúde – em muitos casos, mas nem sempre, já existentes. Já

das *diretrizes específicas* seriam, por exemplo, “criar cotas para as populações negras, indígenas e remanescentes quilombolas em todos os concursos públicos” (I Conapir, 2005) ou “instituir 20 de novembro, Dia da Consciência Negra, feriado nacional” (I Conapir, 2005). O que se encontra em jogo aqui são claramente políticas que visam promover ou ampliar interesses específicos dos grupos em questão. Quanto às *diretrizes gerais*, temos exemplos tão variados quanto “promover a preservação do meio ambiente natural e a descontaminação das nascentes” (II Conapir, 2009) ou “tornar obrigatória a disciplina de informática nos ensinos fundamental e médio” (I Conapir, 2005). Os dois exemplos ilustram diretrizes para políticas públicas em geral, ou seja, expressam demandas que escapam aos interesses do grupo como grupo – e, portanto, transcendem ao tema objeto da conferência.

As diretrizes das conferências nacionais de minorias também podem ser classificadas, quanto à sua forma, em dois tipos: *i*) diretrizes *administrativas*, que expressam demandas cuja efetivação se insere no campo de competências do Poder Executivo; e *ii*) diretrizes *legislativas*, as quais apontam para competências legislativas e requerem, a fim de que se cumpram, manifestação do Poder Legislativo. Continuando com exemplos das conferências nacionais de igualdade racial, uma diretriz administrativa seria “produzir material de orientação, nas três instâncias da administração pública, que verse sobre os atos, condutas, atitudes e comportamentos racistas, com vistas a informar a população sobre a aplicação da Lei contra o Racismo e os contatos dos ministérios públicos federal e estaduais, e os órgãos de segurança pública” (II Conapir, 2009), enquanto uma diretriz legislativa versa “propor aos legislativos estaduais e municipais a elaboração de lei instituindo conselhos estaduais e municipais de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, vinculados às secretarias que desenvolvam as referidas políticas, ou ainda, “aprovar projeto de lei que cria o Estatuto da Igualdade Racial” (II Conapir, 2009). As diretrizes administrativas e legislativas desdobram-se em inclusivas, específicas ou gerais. Adiante, analisaremos o potencial de tais diretrizes no sentido de obterem respostas dos poderes Executivo e Legislativo.

3 CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS E AS POLÍTICAS PARA MINORIAS

Antes que as conferências nacionais especificamente voltadas à deliberação de políticas para minorias passassem a ocupar o cenário da democracia brasileira após 2003, grupos sociais, como negros, mulheres, índios, idosos, pessoas com deficiência, jovens, crianças e adolescentes e lésbicas, *gays*, bissexuais e travestis (LGBT) faziam-se representar nas conferências nacionais de direitos humanos – as quais, mesmo após a inauguração das conferências específicas de minorias, permanecem sendo um espaço crucial de vocalização de demandas dos grupos minoritários, conforme veremos adiante.

Com a sua primeira edição realizada em 1996, as conferências nacionais de direitos humanos ocorreram anualmente até 2004, quando então passaram a ter periodicidade bianual. Foi também em 2004 que saíram da alçada da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e passaram a ser organizadas pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos, em parceria com o Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos. Após um rompimento das entidades de direitos humanos da sociedade civil com o Estado, que afeta o caráter paritário das representações de ambos nas conferências nacionais e esvazia a edição de 2006, realizou-se, em 2008, a XI Conferência Nacional de Direitos Humanos que, com o objetivo de revisar e atualizar o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), reúne um número recorde de representantes da sociedade civil, dentre os quais dezenas de entidades de defesa dos interesses de grupos sociais e culturais minoritários. A tabela 2 indica os grupos minoritários representados nas conferências nacionais de direitos humanos, e relaciona os anos de sua ocorrência.

Além dos grupos mencionados na tabela 2, as conferências nacionais de direitos humanos tratam, sistematicamente, de vários outros grupos de pessoas que podem ser identificados a partir do compartilhamento de características ou interesses comuns – como os refugiados, os imigrantes, a população carcerária, as vítimas de violência, a população de rua, as profissionais do sexo, entre outros. No entanto, são os grupos mencionados na tabela 2 aqueles que interessam a esse artigo e nos permitem efetivamente analisar o peso das minorias nas conferências nacionais de direitos humanos. Analisando as diretrizes aprovadas nas últimas três edições (2004, 2006 e 2008), pode-se perceber que, em média, 40% tratam de políticas que dizem respeito especificamente a algum daqueles oito grupos minoritários. É o que indica a tabela 3.

TABELA 2
Conferências nacionais de direitos humanos

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

Fonte: Elaboração da autora.

TABELA 3
Diretrizes de minorias nas conferências nacionais de direitos humanos

Ano da conferência	Total de diretrizes de minorias	Média das diretrizes de minorias (%)	Total de diretrizes da conferência
2004	89	50,0	178
2006	19	44,2	43
2008	275	36,8	748
Total	383	39,5	969

Fonte: Elaboração da autora.

Dentre as diretrizes aprovadas, voltadas especificamente para políticas concernentes aos grupos minoritários, encontram-se aquelas de caráter administrativo ou legislativo. A tabela 4 permite perceber que, em média, mais de 60% das diretrizes de minorias aprovadas nas conferências nacionais de direitos humanos possuem caráter administrativo, ou seja, apresentam demandas dirigidas ao Poder Executivo. Observe-se que esta média apenas não é mais alta em virtude dos baixos resultados da conferência de 2006 que, conforme já mencionado, deu-se em condições bastante atípicas, encontrando-se as organizações da sociedade civil apartadas do governo e, portanto, sub-representadas. O número mais elevado de diretrizes de natureza legislativa em contraposição às de natureza administrativa, invertendo a tendência das demais conferências (não apenas de direitos humanos, conforme mostraremos adiante), explica-se também pelo fato de que aquela edição da conferência ainda foi organizada

pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, com uma participação ainda limitada da sociedade civil – o que pode certamente ter restringido o escopo e o alcance das deliberações finais. Ademais, o número total de diretrizes aprovadas nesta conferência – bem abaixo da média, conforme a tabela 3 já havia revelado – é por si só um importante indicativo da atipicidade desta conferência no quadro geral das conferências nacionais de direitos humanos.

TABELA 4

Diretrizes de minorias nas conferências nacionais de direitos humanos

Ano	Minorias			
	Diretrizes administrativas	% de diretrizes administrativas	Diretrizes legislativas	% de diretrizes legislativas
2004	54	60,7	35	39,3
2006	7	36,8	12	63,2
2008	197	71,6	78	28,4
Total	258	67,4	125	32,6

Fonte: Elaboração da autora.

Foi apenas em 2008 que a sociedade civil assumiu novamente as rédeas das conferências nacionais de direitos humanos ao lado do governo, fazendo-se mais presente do que nunca. Com 60% de delegados representando a sociedade civil e 40% representando o poder público, a XI Conferência Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) teve preliminarmente aprovado junto de seu regimento interno um “documento orientador para a sociedade civil presente nas conferências estaduais e distrital dos direitos humanos”, instâncias nas quais seriam escolhidos os delegados para a etapa nacional. Este documento buscava atender ao Artigo 8º do regimento interno da conferência, que, em seu parágrafo primeiro, determinava que “dentre os representantes da sociedade civil fica reservada a cota mínima de 1/3 (um terço) a delegados(as) que pertençam a grupos e movimentos historicamente vulneráveis e vítimas de violação de direitos humanos”. Explicando que a decisão do estabelecimento de cotas foi tomada com base “no princípio de garantir a participação democrática de todos os segmentos e grupos sociais na 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos” e na constatação proveniente das edições anteriores “sobre a necessidade de ampliar a representatividade dos diversos grupos e segmentos sociais”, o documento provê alguns exemplos, afirmados explicitamente como não exaustivos, de quais seriam os “grupos historicamente discriminados e/ou vulneráveis” que beneficiar-se-iam da cota mínima de um terço do número total de delegados representantes da sociedade civil.

São, na verdade, três os exemplos contidos no referido documento de “grupos historicamente discriminados e/ou vulneráveis”: “População negra (movimento negro)”, “População indígena (organizações e movimentos indígenas)” e “Grupos e movimentos com histórico de violação de direitos” – sendo esses últimos descritos como “grupos e movimentos que em razão de características pessoais (grupos LGBT, pessoas com deficiência, pessoas idosas), características culturais/religiosas (ciganos(as), comunidades de terreiro) ou em razão de diversos contextos sócio-histórico, territorial e econômico (extrativistas, seringueiros, ribeirinhos, caiçaras, quebradeiras de coco, quilombolas), têm maiores dificuldades de participação e acesso a direitos”.

Assegurada, portanto, a sua participação na maior e mais democrática CNDH já realizada, os grupos minoritários que desde 2003 vinham fortalecendo-se nas conferências nacionais destinadas à deliberação de políticas voltadas para as suas especificidades, asseguram também a sua representação: um número expressivo das resoluções e diretrizes para políticas públicas aprovadas pelo plenário da XI CNDH trata especificamente das demandas dos “grupos historicamente discriminados e/ou vulneráveis”.

Foram aprovadas na XI CNDH 36 diretrizes, 702 resoluções e 10 moções, deliberações das quais pode-se afirmar que, após devida análise, 279 têm caráter legislativo, isto é, demandam, a fim de serem realizadas, intervenção do Poder Legislativo – e 469 têm natureza administrativa – ou seja, requerem, a fim de serem cumpridas, ação do Poder Executivo. Das 279 diretrizes e resoluções de caráter legislativo, 78, ou 27,9%, tratam especificamente de direitos das minorias sociais e culturais tratadas neste artigo. Já entre as 469 diretrizes e resoluções de natureza administrativa, 197 – ou o equivalente a 42% – dizem respeito a políticas específicas voltadas para aqueles grupos minoritários. Na média, portanto, 36,8% das deliberações aprovadas pela XI CNDH contemplaram especificamente os grupos sociais e culturais que já contam desde 2003 com conferências nacionais voltadas prioritariamente para a representação de seus interesses.

Ainda que as diretrizes de natureza legislativa se deem em número menor que aquelas de caráter administrativo, as minorias aqui analisadas vêm sendo bem-sucedidas o suficiente para garantir que suas demandas específicas por leis sempre ocupassem um significativo percentual das deliberações desta natureza aprovadas pelas conferências

nacionais de direitos humanos – desde a primeira, em 1996, quando 45,9% das diretrizes legislativas aprovadas versaram sobre minorias, até a décima edição, em 2006, quando isso foi verdadeiro em relação a 48%.²

As tabelas 4 e 5 permitem formular a proposição de que as demandas dos grupos minoritários nas conferências nacionais de direitos humanos tendem a ser predominantemente de natureza administrativa: os grupos reivindicam ações e programas específicos da administração pública federal, formulando demandas pontuais que excedem em número aquelas que, por seu caráter mais geral e abstrato, devem ser contempladas pelo Poder Legislativo. Enquanto as diretrizes de caráter legislativo podem ser tão genéricas quanto “criar um Programa Nacional de Enfrentamento à Intolerância Religiosa e Discriminação Étnico-Racial”, as diretrizes de natureza administrativa clamam por políticas pontuais como “elaboração de campanha maciça, sistemática e permanente, em todas as mídias, contra qualquer forma de preconceito, estimulando o valor e o respeito à diversidade – incluindo a diversidade religiosa e cultural”.

TABELA 5
XI CNDH: diretrizes de minorias

Natureza das deliberações	DH geral	Minorias	Média Minorias (%)
Legislativa	201	78	27,9
Administrativa	272	197	42,0
Total	473	275	36,8

Fonte: Elaboração da autora.

Em outras palavras, os grupos minoritários, como os jovens, por exemplo, parecem supor que, enquanto aguardavam a aprovação da chamada PEC da Juventude (PEC 42/2008, que viria a incluir, em julho de 2010, a palavra “jovem” no capítulo VII da Constituição, que trata dos “direitos e garantias fundamentais”, a exemplo do que já ocorria com as crianças, adolescentes e idosos) ou do Plano Nacional de Juventude – Projeto de Lei (PL) nº 4.530/2004 –, que prescreve um conjunto de metas sobre os

2. Há exceções, ou seja, anos em que a média cai consideravelmente. É o que acontece, por exemplo, em 1998, quando a III CNDH tinha por objetivo apenas a revisão do PNDH (promulgado em 1996), e em 1999 e 2003, quando as IV e VIII conferências, respectivamente, tinham por objetivo deliberar sobre políticas de segurança pública. Cabe lembrar que naqueles momentos a segurança pública não era uma área de política objeto de conferência nacional, o que só veio a acontecer em 2009, com a I Conferência Nacional de Segurança (CONSEG).

direitos dos jovens a serem cumpridas pelo Estado através de ações em diversas áreas, no prazo de dez anos, em parceria com organizações juvenis, podem mais efetiva e rapidamente ser beneficiados por políticas pontuais do Executivo para a juventude, como o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) e o Programa Universidade para Todos (ProUni), a Praça da Juventude, o Ponto de Cultura, o Segundo Tempo, o Programa Juventude e Meio Ambiente, entre outros exemplos.

4 POSSÍVEIS IMPACTOS NO PODER EXECUTIVO

Discutiu-se acima um dos motivos passíveis de explicar por que os representantes dos grupos minoritários nas conferências nacionais de direitos humanos tendem a lograr aprovar mais diretrizes de caráter administrativo do que de caráter legislativo. Cabe ressaltar que tal tendência não se limita apenas às conferências nacionais de direitos humanos, podendo ser observada nas conferências específicas de minorias em geral, conforme revela a tabela 6.

Os dados revelam, para as conferências nacionais específicas de minorias, uma média de diretrizes de natureza administrativa aprovadas ainda superior àquela encontrada nas conferências de direitos humanos: 77,2% das deliberações resultantes das conferências dessa natureza ocorridas desde 2003 demandaram algum tipo de resposta do Poder Executivo. É interessante observar que são as áreas que se tornaram objeto de política pública mais recentemente, como juventude, que apresentam um resultado mais equilibrado na distribuição de demandas entre o Executivo (53,6%) e o Legislativo (46,4%) – revelando claramente uma necessidade ainda maior de afirmação dos jovens como sujeitos de direitos e da institucionalização da juventude como uma política de Estado, requerendo-se, para tanto, a consolidação de um novo marco legal. Apesar, contudo, do equilíbrio aparente, a I Conferência Nacional de Juventude, de 2008, aprovou menos diretrizes (70) do tipo “aprovar a PEC da Juventude” ou “aprovar o Estatuto da Juventude” e mais (81) do tipo “garantir em todos os níveis e modalidades de ensino a merenda escolar para a juventude e os estudantes”, “qualificar a juventude nas áreas ambientais, utilizando recursos como os do FAT, entre outros, para atuar em projetos de educação ambiental”, ou “ampliar e qualificar os programas e projetos de esporte, tais como os programas de esporte e lazer da cidade, bolsa atleta e segundo tempo”. Por outro lado, áreas de políticas mais institucionalizadas, como aquelas para crianças e adolescentes, que contam desde 1997 com conferências nacionais

para deliberá-las, parecem figurar dentre as que aprovam os mais altos percentuais de diretrizes de caráter administrativo, indicando que seu marco legal encontra-se já mais estabelecido. É interessante observar que, das conferências nacionais de direitos da criança e do adolescente ocorridas desde 2003, apenas a última, realizada em 2009, apresenta uma distribuição de demandas aos dois poderes mais equilibrada, aumentando a média de diretrizes de natureza legislativa aprovadas (45%, contra 11,1% em 2003). Cabe verificar se a realização da I Conferência Nacional de Juventude no ano anterior (2008) – que transformou os jovens, ao lado das crianças e adolescentes, em sujeitos de direitos e objeto de políticas – implicou, em alguma medida, a necessidade de revisão do marco legal anterior.

TABELA 6
Conferências de minorias: natureza das deliberações

Conferência	Ano	Diretrizes administrativas	% de diretrizes administrativas	Diretrizes legislativas	% de diretrizes legislativas	Total de diretrizes
Direitos da pessoa idosa	2006	164	58,6	116	41,4	280
	2009	7	53,8	6	46,2	13
Direitos da pessoa com deficiência	2006	182	60,3	120	39,7	302
	2008	40	81,6	9	18,4	49
LGBT	2008	96	62,7	57	37,3	153
Povos indígenas	2006	96	45,3	116	54,7	212
Políticas públicas para as mulheres	2004	75	56,0	59	44,0	134
	2007	379	74,8	128	25,2	507
Direitos da criança e do adolescente	2003	128	88,9	16	11,1	144
	2005	60	72,3	23	27,7	83
	2007	24	70,6	10	29,4	34
	2009	61	55,0	50	45,0	111
Promoção da igualdade racial	2005	1.020	95,5	48	4,5	1068
	2009	745	87,6	105	12,4	850
Juventude	2008	81	53,6	70	46,4	151
Total		3.158	77,2	933	22,8	4.091

Fonte: Elaboração da autora.

É importante notar que as possíveis explicações para a tendência à prevalência de diretrizes aprovadas de caráter administrativo sobre aquelas de natureza legislativa não nos devem permitir inferir que esteja em jogo apenas algum tipo de preferência forte, entre os delegados (os participantes com direito a voto) das conferências nacionais, por políticas pontuais e específicas do que por leis gerais e abstratas. Tampouco seria pertinente a inferência de que tais participantes simplesmente consideram mais efetiva

e mais rápida uma potencial resposta do Executivo que do Legislativo. Para além do fato de que, naturalmente, alguns consensos em torno de políticas demandem tempo para serem formados no Legislativo (o que se deve não apenas ao rito imposto pelas diversas etapas do processo legislativo e regras que o disciplinam, mas também às eventuais coalizões necessárias para aprová-las, além de outras variáveis), é preciso lembrar que muitas das demandas de natureza administrativa requerem justamente a implementação de políticas já estabelecidas em lei.

Especificamente no que toca aos grupos minoritários, a proposição acima parece ser tanto mais verdadeira. As conferências de minorias são não casualmente muitas vezes referidas como “conferências de direitos” (e, afinal, algumas delas trazem isso no nome: conferência nacional de *direitos* da pessoa idosa, conferência nacional de *direitos* da pessoa com deficiência, conferência nacional de *direitos* da criança e do adolescente). Muitos desses direitos – como os relativos às crianças, aos idosos e às pessoas com deficiência – são já constitucionalmente assegurados. No entanto, trata-se de direitos sociais e culturais que, por sua natureza jurídica, implicam maiores dificuldades de aplicação e concretização. Daí que, muitas vezes, as diretrizes de caráter administrativo dos grupos minoritários demandam a concretização de direitos já assegurados em lei ou a implementação de políticas já existentes. Este parece ser o caso, por exemplo, das seguintes diretrizes de natureza administrativa: “efetivar a implantação da Lei Federal nº 11.525/2007, que torna obrigatório o ensino dos direitos da criança e do adolescente no Ensino Fundamental, incluindo o ensino médio tendo como referência o Estatuto da Criança e do Adolescente e as Convenções Internacionais” (VII Conferência Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, 2009) e “fortalecer o Programa de Saúde da Família (PSF), ampliando sua cobertura através da implantação de mais equipes em todos os municípios do país e Conselhos Gestores locais, qualificando continuamente os profissionais e provendo a complementação da multidisciplinaridade das equipes para atendimento integral da saúde da criança e do adolescente e da família” (IV Conferência Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, 2003).

Contando já com leis que garantem seus direitos e preservam seus interesses, os grupos minoritários tenderiam eventualmente a priorizar a aprovação de diretrizes de natureza administrativa em detrimento daquelas de caráter legislativo. O que não impede, todavia, que demandem que a implementação de determinadas políticas se dê de uma ou outra forma a ser assegurada por lei. Este seria o caso, por exemplo, da

seguinte diretriz de natureza legislativa: “garantir por meio de emenda constitucional o percentual vinculado aos Fundos da Infância e da Adolescência (nas três esferas), promovendo a participação dos conselhos na elaboração do orçamento” (VI Conferência Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, 2007).

Os argumentos e exemplos dos últimos parágrafos permitem-nos formular mais uma proposição: por mais que o objetivo precípua das conferências nacionais seja prover diretrizes para a formulação de políticas públicas, elas acabam por revelar-se também: *i)* fonte de diretrizes para a *implementação* de políticas já formuladas; e *ii)* instâncias de *monitoramento* de políticas já implementadas. As conferências nacionais impactam, assim, nas várias fases do ciclo de políticas públicas e, pode-se afirmar, vêm desde 2003 transformando a forma de se fazer (formular, implementar e controlar) políticas públicas no Brasil.

Outro fator a explicar a tendência à prevalência de diretrizes de caráter administrativo sobre as de natureza legislativa diz respeito ao fato que, no caso dos grupos sociais e culturais aqui analisados, todos contam com o que podemos chamar de uma representação participativa nos conselhos nacionais de políticas públicas. Desde 2003, cada uma das minorias ora em análise é objeto de um conselho nacional específico, que conta com a participação em regra paritária (porém, em alguns casos, majoritária) de entidades da sociedade civil que representam os seus interesses: os negros, no Conselho Nacional de Promoção de Igualdade Racial (CNPIR), as mulheres, no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), os LGBTs, no Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), as pessoas com deficiência, no Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade), os idosos, no Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), as crianças e os adolescentes, no Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (Conanda), os jovens, no Conselho de Juventude (Conjuve) – e, ainda, os índios, na Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), que se encontra em processo de conversão em conselho nacional, tendo sido criada justamente com a competência de, dentre outras, “elaborar anteprojeto de lei para criação do Conselho Nacional de Política Indigenista, que deverá integrar a estrutura do Ministério da Justiça”.

Os conselhos nacionais de políticas públicas têm papel determinante nas conferências nacionais, e estas dificilmente podem ser inteiramente compreendidas sem

se levar em conta o papel daqueles. Os conselhos nacionais – vários deles, diga-se de passagem, criados ou reformulados a partir de demandas apresentadas em conferências nacionais – atuam junto às causas e aos efeitos das conferências: por fazerem parte da estrutura dos ministérios e secretarias que as convocam, os conselhos frequentemente participam de sua organização e seus membros têm papel ativo em sua realização; por terem caráter muitas vezes deliberativo, atuam na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas demandadas nas conferências nacionais.

É assim que, por exemplo, o CNDI “tem por finalidade elaborar as diretrizes para a formulação e implementação da política nacional do idoso (...) bem como acompanhar e avaliar a sua execução” (Decreto nº 5.109/2004); o CNDM “tem por finalidade (...) formular e propor diretrizes de ação governamental voltadas à promoção dos direitos das mulheres e atuar no controle social de políticas públicas de igualdade de gênero (Decreto nº 6.412/2008); e o CNPIR “tem por finalidade propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial com ênfase na população negra e outros segmentos étnicos da população brasileira (...) ampliando o processo de controle social sobre as referidas políticas” (Decreto nº 4.885/2003).

Os conselhos nacionais de políticas públicas são, portanto, instâncias que dão continuidade ao trabalho das conferências nacionais durante os seus interstícios, seja garantindo que as demandas nelas apresentadas convertam-se em políticas (por meio, por exemplo, de moções de apoio a projetos de lei), seja promovendo a execução destas (por meio, por exemplo, dos atos normativos que lhes são próprios, as resoluções), seja monitorando-as (por meio, por exemplo, de suas reuniões ordinárias e extraordinárias, bem como de seus grupos de trabalho e comissões internas).

É assim que, para ilustrar, o CNDI editou em 2008 resolução que previa “obrigar o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, diante do disposto no Art. 1º desta Resolução, a revogar o dispositivo nº 3 Família Acolhedora da Portaria nº 73, de 10 de maio de 2001, que prevê a modalidade família acolhedora para idosos” (Resolução nº 13, de 11/4/2008). E, por exemplo, em 2005, teve entre as suas deliberações “conduzir o processo para a criação de uma coordenadoria nacional do direito do idoso, fomentar a criação de conselhos municipais nos 106 municípios com mais de 200 mil habitantes no ano de 2005”, “elaborar cartilhas, folder, cartaz, divulgando os principais direitos do estatuto do idoso”, “fazer um monitoramento, uma avaliação da situação das condições

de vida dos idosos institucionalizados, inclusive do próprio recurso que o governo federal está investindo nessas instituições”, “apresentar moção de apoio ao PL 112 de 2004, que altera o Artigo 13 da Lei nº 10.741/2003, Estatuto do Idoso, para atribuir aos defensores públicos o poder de referendar transações relativas a alimentos”, “propor alteração do Artigo 40 da Lei nº 10.741/2003 sobre a reserva de vagas para idosos nos transportes coletivos urbanos”, e “realizar a 1ª Conferência Nacional do Idoso”.

A última determinação acima, ou seja, a realização de conferências nacionais, figura tanto em deliberações como em resoluções dos conselhos nacionais e, em alguns casos, chega a figurar dentre as competências e atribuições previstas em seu decreto de criação. Estes são os casos, por exemplo, do CNPIR, em cujo decreto de criação prevê-se “propor a realização e acompanhar o processo organizativo da conferência nacional de promoção da igualdade racial” (Decreto nº 4.885/2003, Artigo 2º, VI), e da CNPI, que, com seu caráter provisório, foi criada com a função de, entre outras, “acompanhar e colaborar na organização e realização da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista” (Decreto de 22/3/2006, Artigo 2º, II). As conferências nacionais, em particular seu impacto na formulação, implementação e controle de políticas públicas não podem, portanto, ser compreendidas de forma dissociada dos conselhos nacionais.

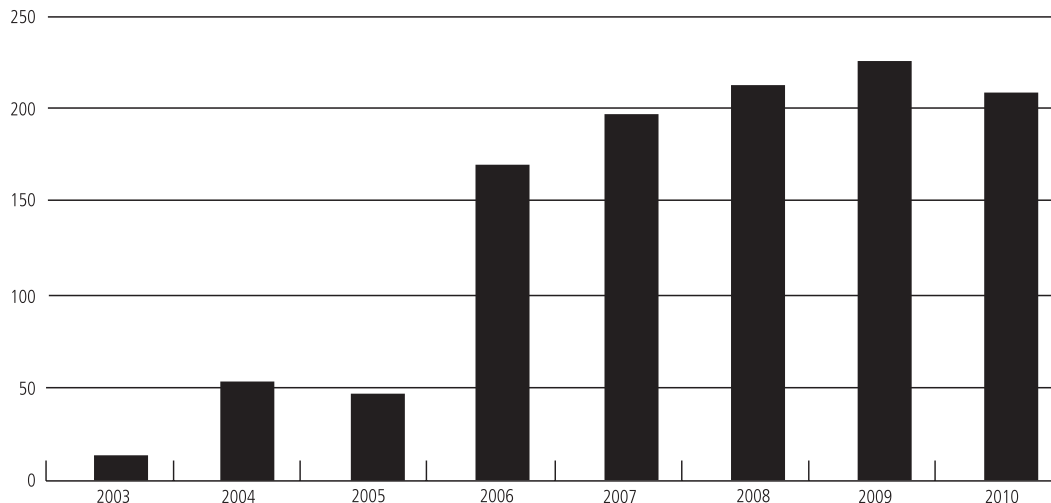
Se o papel dos conselhos nacionais explica em parte a tendência à prevalência de diretrizes de caráter administrativo (dentre aquelas aprovadas nas conferências nacionais de direitos humanos – pelos grupos minoritários ou não –, mas também em outras conferências, particularmente de minorias), este é apenas um sintoma do qual a própria natureza das conferências nacionais é a verdadeira causa. As conferências nacionais são, afinal, instâncias participativas e deliberativas destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas para o país. Tendo como ponto de partida o Poder Executivo, que as convoca por meio de decretos presidenciais e atos normativos de seus ministérios e secretarias, as conferências nacionais o têm também como seu natural ponto de chegada. Se é o Executivo o poder do Estado responsável por formular e implementar políticas públicas, e se ele convoca e organiza as conferências nacionais justamente com essa finalidade, parece ser natural que as diretrizes aprovadas tendam a demandar mais a ação do Executivo a fim de serem cumpridas.³

3. Como disse o presidente Lula em entrevista ao Terra em 23/9/2010: “Todas as políticas minhas são decididas... Já foram 72 conferências nacionais, conferências que começam lá no município, vão para o Estado e vêm pra cá. De algumas conferências participaram 300 mil pessoas até chegar na conferência nacional. E aí nós decidimos as políticas públicas.”

E o Executivo vem buscando atender a estas demandas seja, conforme brevemente ilustrado acima, através da ação dos ministérios, secretarias e, especialmente, dos conselhos que trabalham em articulação direta com as conferências nacionais, seja através da formulação de políticas públicas por meio de decretos presidenciais. Se analisarmos apenas os decretos presidenciais (excluindo os demais atos normativos da administração pública federal, como portarias, regulamentos, instruções normativas etc.) observaremos um crescimento exponencial de políticas para minorias e direitos humanos a partir de 2003, quando começam a ser realizadas as conferências nacionais voltadas especificamente aos grupos analisados neste artigo. É o que mostra o gráfico 4.

GRÁFICO 4

Decretos presidenciais sobre minorias e direitos humanos – 2003-2010



Fonte: Elaboração da autora.

Considerando apenas os decretos presidenciais emitidos a partir de 2003, nota-se um aumento muito significativo a partir de 2006, que é justamente o ano no qual as conferências nacionais específicas de minorias passam a ocorrer a uma média de três ao ano (a.a.), conforme visto anteriormente neste artigo, quando da análise do gráfico 2. O gráfico 4 (que mostra a distribuição temporal dos decretos presidenciais que tratam dos mesmos temas das diretrizes aprovadas nas conferências de minorias e direitos humanos no período entre 2003 e 2010), deixa claro, quando analisado em paralelo ao gráfico 2 (que mostra a evolução das conferências nacionais de minorias), que a produção de políticas pelo Poder Executivo tem crescido de forma proporcional

ao incremento das conferências nacionais que têm por foco os grupos minoritários tratados neste artigo.⁴

No ano de 2003, quando tiveram lugar apenas a conferência nacional de direitos humanos e a conferência nacional de crianças e adolescentes, somente 12 decretos presidenciais relativos a questões de minorias e direitos humanos foram promulgados. Em 2005, quando se tem a primeira conferência nacional de promoção da igualdade racial, após já ter ocorrido em 2004 a primeira conferência nacional de políticas para mulheres, o número de decretos sobre minorias e direitos humanos promulgados é de 44. Já no ano seguinte, em 2006, após essas duas novas conferências ocorridas nos dois anos anteriores, tem-se mais três novas conferências específicas de minorias (povos indígenas, pessoas com deficiência e pessoas idosas), e então o número de decretos sobe para 168. A partir daí a média anual de três conferências específicas de minorias, intercaladas pela bianualidade das conferências de direitos humanos é acompanhada por um crescimento gradativo dos decretos presidenciais sobre esses temas, até que se alcança, em 2009, um total de 224.⁵

Certamente, o fato de um decreto presidencial tratar do mesmo conteúdo das diretrizes das conferências nacionais não é suficiente, por si só, para que se conclua que ao formular tal política o presidente busque efetiva e deliberadamente responder às demandas vocalizadas pelas minorias nas conferências nacionais. Mas tal fato é, certamente, suficiente para fundamentar o argumento de que as diretrizes das conferências nacionais funcionam como uma base informacional que tem o potencial de influenciar a formulação de políticas pelo Executivo, bem como a produção legal do Legislativo (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011). Isso parece ainda tanto mais verdadeiro quando se observa não apenas a coincidência substantiva entre o conteúdo das diretrizes das conferências e as políticas adotadas pelo governo no período, mas

4. Os dados do gráfico 4 foram gerados a partir do cruzamento do conteúdo de diretrizes aprovadas nas conferências nacionais e decretos promulgados pelo Poder Executivo federal entre janeiro de 2003 e setembro de 2010. Quanto às diretrizes, foram consideradas aquelas de natureza administrativa aprovadas nas conferências de minorias, além das diretrizes sobre minorias aprovadas nas conferências nacionais de direitos humanos que também possuem caráter administrativo. Com base no conteúdo desse conjunto de diretrizes, identificaram-se quais decretos presidenciais promulgados no período que tratam das mesmas demandas, e com o mesmo sentido aprovado nas mencionadas conferências nacionais. Naturalmente, um mesmo decreto presidencial pode corresponder a mais de uma diretriz, porém, no gráfico, cada decreto foi contado apenas uma vez.

5. Para o ano de 2010 identificaram-se 206 decretos, porém os dados não abrangem os três últimos meses do referido ano.

também a coincidência temporal entre a ocorrência das conferências nacionais e o aumento do volume de políticas que têm por objeto os mesmos temas deliberados naquelas instâncias participativas.

Os números acima permitem concluir que os grupos fizeram-se progressivamente representados nas decisões do Poder Executivo ao longo do governo Lula (2003-2010), provando serem os beneficiários finais de políticas que promovem os seus interesses e garantem os seus direitos. No entanto, a inclusão das demandas dos grupos minoritários no processo político-decisório brasileiro deve ser apreciada não apenas quantitativamente mas também qualitativamente. Por mais expressivo que seja o número de decretos presidenciais que promulgaram nos últimos anos políticas públicas convergentes com as demandas expressas pelas minorias nas conferências nacionais, sabe-se que alguns deles são por si sós demasiadamente abrangentes para contemplar dezenas destas demandas.

O mais conhecido exemplo de política nacional que por meio de um único decreto presidencial busca atender simultaneamente a uma grande gama de demandas vocalizadas pelos grupos minoritários nas conferências nacionais é certamente o PNDH-3. O PNDH-3, promulgado com o Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, não se limitou a uma atualização dos anteriores PNDH 1 e PNDH 2, mas os revisou substancialmente, fazendo com que as suas 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas refletissem as demandas de cerca de 55 conferências nacionais realizadas durante o governo Lula, em especial a XI conferência nacional de direitos humanos e todas as 20 conferências específicas de minorias realizadas desde 2003.

Quanto aos negros, dois decretos conhecidos que afetam positivamente diversos outros grupos sociais e culturais minoritários, contemplando muitas demandas vocalizadas em conferências nacionais (especialmente no segundo caso), são o Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003, que instituiu a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) e o Decreto nº 6.872, de 4 de junho de 2009, que aprovou o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir) e institui o Comitê de Articulação e Monitoramento (CAM/Planapir).

No caso específico das mulheres, são de notar o I Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM), promulgado pelo Decreto nº 5.390, de 8 de março de 2005, e

o II PNPM, promulgado com o Decreto nº 6.387, de 5 de março de 2008. O I PNPM afirma em sua apresentação ser resultado da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que, ao ser realizada em julho de 2004, estabeleceu-se como “um marco na afirmação dos direitos da mulher e mobilizou, por todo o Brasil, cerca de 120 mil mulheres que participaram, diretamente, dos debates e apresentaram as propostas para a elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres”. No mesmo sentido, o II PNPM afirma em sua apresentação ser “resultado da mobilização de quase 200 mil brasileiras que participaram, em todo o país, das Conferências Municipais e Estaduais, e elegeram 2.700 delegadas à II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (II CNPM), realizada em agosto de 2007”.

Estes são apenas alguns exemplos notáveis, que não se pretendem de modo algum exaustivos, do potencial de conversão das diretrizes de natureza administrativa das conferências nacionais de minorias e das conferências nacionais de direitos humanos em políticas públicas formuladas e implementadas pelo Poder Executivo federal. Por mais que o escopo principal das conferências seja o provimento de insumos para a formulação de políticas nacionais, os planos e programas nacionais que contemplam as demandas expressas pelos grupos sociais e culturais minoritários são complementados por diversos outros decretos que os regulamentam, assim como são tornados tanto mais amplos como mais específicos por uma vasta gama de atos normativos – como resoluções, portarias, instruções normativas, circulares e pareceres e outros atos da administração pública federal – que privilegiam políticas setoriais e ações pontuais que buscam tornar concretas as deliberações das conferências nacionais.

A mensuração exata do quanto precisamente as conferências nacionais determinam a agenda de políticas públicas no Brasil certamente requer análise mais aprofundada e rigorosa. No entanto, os argumentos e dados apresentados nas últimas páginas indicam que essas práticas participativas encontram repercussão no Poder Executivo, que cada vez mais se mostra inclusivo e responsivo às demandas dos grupos minoritários – e, tão importante quanto isso, redesenha-se institucionalmente, em particular no que tange ao seu modo de formular, implementar e monitorar políticas públicas. O Poder Executivo se mostra, neste sentido, mais *inclusivo*, ao criar progressivamente mais espaços de participação para os grupos minoritários – o que pode ser medido pelo número crescente de conferências nacionais voltadas especificamente à deliberação de políticas para minorias instauradas a partir de 2003. Além disso, o Poder Executivo

se mostra mais *responsivo*, ao progressivamente representar os interesses dos grupos minoritários – o que pode ser medido pelo número crescente de políticas formuladas em decretos presidenciais convergentes com as demandas deliberadas por tais grupos nas conferências nacionais. Vê-se, assim, que à medida que os grupos minoritários têm seus canais de participação alargados, aumenta também a sua representação. Ao incluir os grupos minoritários no processo político-decisório, o Executivo se torna um poder mais responsivo – e certamente também mais democrático.

5 POSSÍVEIS RESPOSTAS DO PODER LEGISLATIVO

A discussão das páginas anteriores sustentou a proposição de que as deliberações finais das conferências nacionais de minorias e de direitos humanos tendem a aprovar expressivamente mais diretrizes de natureza administrativa do que de natureza legislativa – ou, em outras palavras, expressam quantitativamente mais demandas por políticas a serem formuladas e implementadas pelo Poder Executivo, através de ações e programas executados pelas mais variadas instâncias da administração pública federal. No entanto – e a despeito dos argumentos apresentados nas últimas páginas a fim de explicar por que os resultados maiores de diretrizes administrativas são esperados e em alguma medida previsíveis –, o volume de diretrizes de natureza legislativa aprovadas é, ainda assim, muito significativo.

Conforme visto anteriormente na tabela 6, as diretrizes de natureza legislativa aprovadas pelas conferências nacionais específicas de minorias perfazem uma média de 22,8%, totalizando cerca de 933 demandas dirigidas ao Poder Legislativo como resultado das deliberações conjuntas entre sociedade civil e governo realizadas nas 15 conferências nacionais respectivas ocorridas desde 2003. A tabela 4, por sua vez, nos mostrou que, consideradas as últimas três edições das conferências nacionais de direitos humanos (2004, 2006 e 2008), das diretrizes aprovadas concernentes às minorias, um percentual de 32,6% tinha natureza legislativa, isto é, expressavam cerca de 125 demandas cuja satisfação insere-se no campo de competências do Poder Legislativo.

Tem-se, assim, que algo próximo de um quarto das diretrizes que versam sobre minorias, aprovadas nas conferências nacionais específicas e nas de direitos humanos, possui natureza legislativa. Assim, por mais que as minorias, por várias razões, tendam

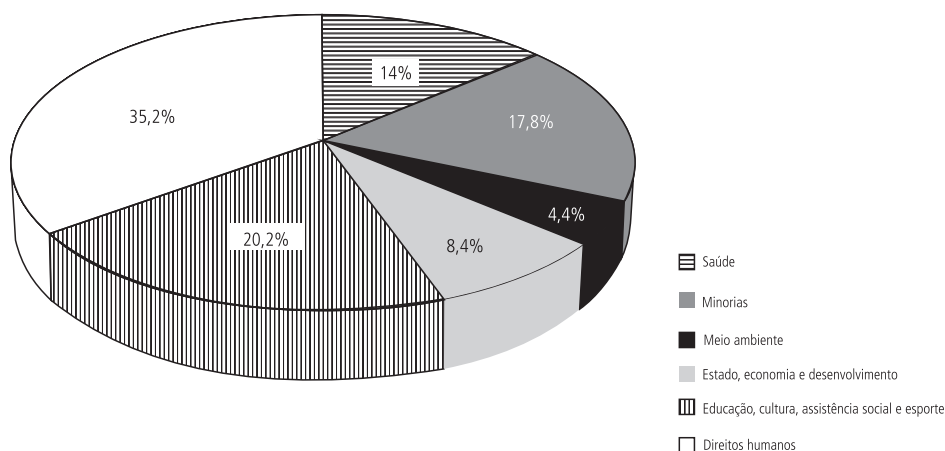
a demandar mais o Executivo e as conferências nacionais destinem-se precipuamente a prover diretrizes para as políticas públicas a serem formuladas e implementadas por ele, é bastante significativo o percentual de demandas dirigidas pelos grupos minoritários ao Poder Legislativo. Essas demandas indicam, antes de mais nada, que, por mais ávidos que estejam os grupos por ações e programas do Executivo, encontra-se ainda em aberto a necessidade de sua inclusão formal, da garantia legal de muitos de seus direitos, além da conversão de políticas de governo em políticas de Estado. Resta, agora, verificar como se dão as respostas do Parlamento às demandas que lhe são dirigidas pelos grupos sociais minoritários.

Em pesquisa anterior que realizava um diagnóstico geral das 80 conferências nacionais de políticas públicas de natureza deliberativa ocorridas no Brasil entre 1988 e 2009 a fim de mensurar o seu impacto no Poder Legislativo (POGREBINSCHI, 2010a), constatou-se que as conferências que tratavam de temas relativos às minorias sociais e culturais destacavam-se seja pelo seu crescente número de ocorrências, seja pela elevada quantidade de diretrizes de caráter legislativo deliberadas, seja, enfim, pelo significativo efeito presumível destas últimas na atividade legiferante do Congresso Nacional. Naquele momento, tais constatações originaram-se da comparação entre os resultados obtidos, no Legislativo, pelo conjunto temático de conferências de minorias com os demais. Mesmo sem considerar que uma parte significativa dos resultados legislativos encontrados para as conferências nacionais de direitos humanos versavam também sobre minorias, apenas o conjunto de conferências específicas voltadas para os grupos minoritários já apresentava números surpreendentes, conforme pode ser conferido nos gráficos 5 e 6.⁶

6. Os dados sobre o Poder Legislativo (quantidade de projetos de lei, propostas de emenda à constituição, leis ordinárias, leis complementares e emendas constitucionais) utilizados nesta parte do artigo foram gerados a partir de um banco de dados sobre diretrizes das conferências nacionais consideravelmente menor do que o utilizado nas partes anteriores deste texto. O ISEGORIA, banco de dados utilizado nesta parte do artigo, foi montado em momento anterior (ver POGREBINSCHI; SANTOS, 2011) e compreendia apenas 349 diretrizes legislativas para todas as 20 conferências de minorias e 518 para todas as 11 conferências nacionais de direitos humanos. Os dados sobre diretrizes das conferências nacionais mencionados nas partes anteriores deste artigo constam de atualização e ampliação do banco anterior – infelizmente ainda carentes de oportunidade de serem incorporados ao sistema ISEGORIA (www.mj.gov.br/isegoria), que foi construído com apoio da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, e encontra-se acessível na internet desde maio de 2010. O novo banco de dados, que seguiu nova metodologia para a classificação das diretrizes das conferências nacionais do que aquela usada no ISEGORIA, ultrapassa, conforme já restou demonstrado antes, 4.091 diretrizes, das quais 933 têm natureza legislativa sendo que, nesta contagem, utilizada para este artigo, são consideradas apenas as conferências nacionais realizadas desde 2003 e foram excluídas do conjunto temático “minorias” as conferências nacionais de comunidades brasileiras no exterior, contabilizando-se, assim, 15 conferências das quais foram classificadas as diretrizes aludidas nas páginas precedentes.

GRÁFICO 5

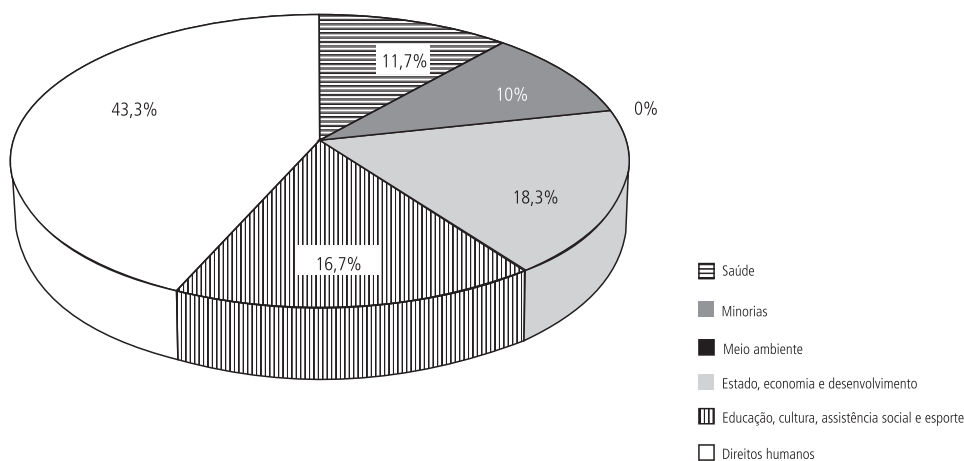
Projetos de lei por conjuntos temáticos – filtro qualitativo



Fonte: Pogrebinski e Santos (2011).

GRÁFICO 6

Leis e emendas por conjuntos temáticos – filtro qualitativo



Fonte: Pogrebinski e Santos (2011).

O gráfico 5 mostra que, de todas as 80 conferências nacionais analisadas naquele momento, as 20 que tratavam especificamente de minorias eram sozinhas responsáveis por 17,8% do universo de projetos de lei e propostas de emenda constitucional em trâmite no Congresso Nacional no final de 2009 cujo objeto contemplava diretrizes aprovadas nas conferências nacionais. Somando-se a isso os resultados encontrados para as diretrizes das conferências de direitos humanos (35,2% do total), tem-se que mais da metade dos projetos de lei classificados como convergentes com as diretrizes

legislativas das 80 conferências nacionais tratavam, potencialmente, de suprir demandas dos grupos minoritários.

No que tange não apenas à atividade legislativa, mas à produção efetiva do Congresso Nacional, o gráfico 6 mostra que os grupos minoritários são igualmente bem-sucedidos em terem os projetos que tratam de seus interesses convertidos em leis e emendas constitucionais: 18,3% de todas as leis (ordinárias e complementares) e emendas constitucionais identificadas como convergentes com as diretrizes legislativas das 80 conferências nacionais analisadas contemplavam em alguma medida as demandas expressas pelas minorias nos espaços participativos. Agregando-se as leis e as emendas convergentes com as diretrizes das conferências de direitos humanos (43,3%) atinge-se a proporção de 61,6%.

Diferentemente dos projetos de lei e propostas de emendas à Constituição, que foram classificados naquele momento de acordo com seu *status* ativo no Congresso Nacional em 2009, as leis e emendas constitucionais contempladas na base de dados abrangem o mesmo intervalo de tempo das conferências nacionais consideradas: 1988 a 2009. Dado que as conferências nacionais de minorias só começam a ocorrer a partir de 2003, resta em aberto a questão de saber se *i*) elas foram mesmo capazes de gerar tantas respostas do Legislativo em tão pouco tempo; assim como *ii*) o poder de absorção das demandas de minorias pelas conferências de direitos humanos, que se encontravam expostas a um intervalo maior de tempo, posto que ocorrem desde 1997.

Os gráficos 7 e 8 permitem uma primeira aproximação a essas questões. O gráfico 7 apresenta uma distribuição temporal dos projetos de leis e propostas de emendas à Constituição convergentes com as diretrizes das conferências nacionais de minorias e de direitos humanos. O período analisado vai de 1997 (quando se realizou a I Conferência Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente) a 2009. Ao que se pode ver, com exceção de uma pequena retração no ano de 2006, o número de projetos sobe gradativa e consideravelmente a partir de 2003, quando foi realizada a primeira das oito novas conferências nacionais específicas de minorias colocadas em prática pelo governo Lula. Em 2007, ano posterior à realização da I Conferência Nacional de Direitos da Pessoa Idosa, da I CNPI e da I Conferência Nacional de Pessoas com Deficiência, nota-se que o número de projetos apresentados que tratam de minorias cresceu cerca de seis vezes em relação a 1997. O ano de 2006 contou também com a realização da X CNDH, o que certamente contribui para esse elevado resultado.

GRÁFICO 7

PLs e PECs sobre minorias e direitos humanos – 1997-2009 (filtro qualitativo)

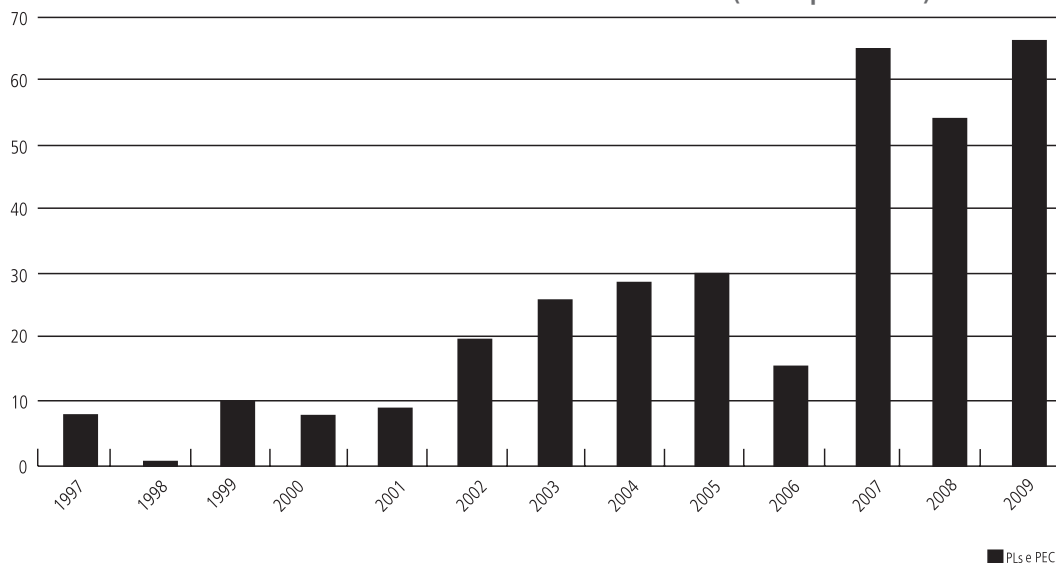
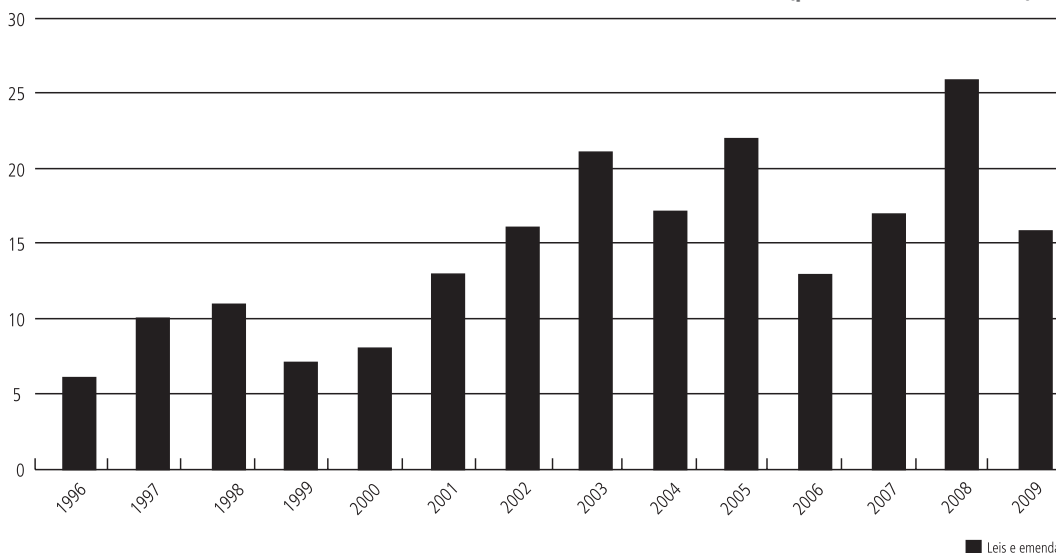


GRÁFICO 8

Leis e emendas sobre minorias e direitos humanos – 1997-2009 (pertinência temática)



O ano de 2008 apresenta um pequeno decréscimo em relação a 2007, e é interessante notar que ele sucede um ano no qual, além da VI Conferência Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, que já vinha acontecendo bianualmente

desde 1997, houve apenas uma nova conferência específica de minorias realizada, a I conferência nacional de políticas públicas para mulheres. Isso indica que, por menor que seja, a uma retração no número de conferências nacionais de minorias realizadas em um ano vincula-se uma retração no número de projetos de leis que tratam de minorias no ano seguinte. A relação entre número de conferências e número de projetos de lei por si só já é indicativa de que, de fato, as conferências nacionais *i)* impulsionam a atividade legislativa do Congresso Nacional; e *ii)* pautam a sua agenda, impelindo-o a deliberar sobre determinados temas em determinados momentos.

O ano de 2009 parece também confirmar essas duas hipóteses: ao apresentar um novo aumento em relação a 2008,⁷ parece indicar que isso se deve à realização de quatro novas conferências no ano anterior, quais sejam: a II Conferência Nacional de Direitos das Pessoas com Deficiência, a I Conferência Nacional de Juventude, a I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, e a I Conferência Nacional de Comunidades Brasileiras no Exterior. Foi também em 2008 que ocorreu a XI Conferência Nacional de Direitos Humanos que, conforme visto anteriormente neste artigo, logrou aprovar um número recordista de diretrizes relativas às minorias. Como as conferências nacionais levam alguns meses para divulgar seus resultados finais na forma de relatórios acessíveis ao público, é razoável esperar-se que suas diretrizes apenas comecem a gerar efeitos meses após a sua realização, de modo que o intervalo de um a dois anos posteriores a cada qual parece bastante pertinente para se fazer essa análise. O ano de 2008 foi recordista em conferências para minorias e inaugurou três novos temas, além de suceder dois anos nos quais quatro novos temas haviam se tornado objeto de conferência nacional. Isso pode explicar a alta taxa de sucesso em 2009, e permite a formulação de mais uma hipótese: as conferências nacionais logram inserir na agenda do Congresso Nacional *novos* temas para apreciação.

O gráfico 8 repete a mesma sistemática, desta vez distribuindo temporalmente as leis e as emendas constitucionais aprovadas pelo Congresso Nacional entre 1997 e 2009, que revelam-se convergentes com as diretrizes das conferências nacionais de

7. Decerto, o ano de 2009 padece de alguma atipicidade no contexto desta análise. Como o levantamento de dados foi realizado neste ano e a cada sessão legislativa os projetos devem ser reapresentados a fim de não se tornarem inativos, é de se esperar que seja o ano com maior número de resultados. Por outro lado, enquanto os anos anteriores do intervalo de tempo analisado foram considerados em seus 12 meses, 2009 foi analisado apenas até o seu terceiro trimestre, ficando de fora dos dados todos os projetos porventura apresentados nos 4 últimos meses do ano.

minorias e de direitos humanos. Diferentemente do gráfico 6, que apresentava apenas resultados classificados após emprego de análise qualitativa filtrada pelos projetos que contemplavam precisamente e no mesmo sentido a demanda contida na diretriz da conferência nacional, o gráfico 8 apresenta resultados derivados de uma metodologia menos rígida na qual levantaram-se todas as leis e emendas constitucionais que possuem pertinência temática com as diretrizes das conferências nacionais. Como as leis promulgadas muitas vezes resultam de diversos projetos apensados ao longo dos anos e reelaborados por meio de emendas e aditivos pelos trabalhos das comissões e pela necessidade de se atingir consensos que permitam a sua aprovação em plenário e nas duas casas legislativas, a pertinência temática parece ser um critério que dê conta – além disso tudo – da generalidade e da abstração que caracterizam a legislação.

Diferentemente também do anterior, o gráfico 8 revela uma homogeneidade maior na distribuição temporal de leis e emendas, embora, mais uma vez, note-se um crescimento gradativo a partir de 2001, atingindo seus maiores picos em 2003, 2005 e 2008, com pequenas retrações em 2004, 2006 e 2007 – nenhuma delas, contudo, reduzindo-se ao patamar existente antes de 2001. Uma análise mais acurada do real potencial de impacto das conferências nacionais na produção legislativa dependeria de informações precisas sobre o tempo médio de tramitação dos projetos de lei e propostas de emenda à Constituição no Congresso Nacional no período tratado. Uma análise qualitativa também permitiria ver se as leis e emendas aprovadas resultam de projetos apresentados antes ou depois das conferências nacionais em questão. Isso permitiria verificar a incidência das hipóteses 2 e 3 apresentadas anteriormente, isto é, saber em que medida, no que toca à legislação aprovada pelo Congresso, as conferências nacionais são bem-sucedidas em pautar a sua agenda, impelindo-o a deliberar sobre determinados temas em determinados momentos, e inserir novos temas que não se encontravam em apreciação.

A despeito dos limites das ferramentas disponíveis para analisá-lo, o gráfico 8 apresenta 2008 como o ano com o índice maior de resultados. Como já estimamos que, em função da divulgação de seus relatórios finais, as conferências nacionais exerçam seus efeitos nos anos posteriores à sua realização e, somado a isso, parece factível pressupor que o trâmite médio de um projeto até sua conversão em lei não seja menor do que um ano, soa razoável supor que uma conferência nacional realizada em 2006 possa levar à aprovação de uma lei ou emenda constitucional (com procedimentos e *quorums*

necessários ainda mais rígidos) cujo projeto foi baseado em suas diretrizes em 2008. Por outro lado, restam as situações nas quais os projetos de lei são anteriores às conferências e estas precipitam a sua aprovação, acelerando o tempo médio de tramitação. Estes casos não são nada desprezíveis, tendo em vista que as diretrizes de natureza legislativa, como restou demonstrado com alguns exemplos ao longo deste artigo, em larga medida demandam justamente a aprovação de projetos de lei que já se encontram em trâmite no Congresso Nacional.

Sabemos que é a partir de 2004 que os novos temas relativos às minorias são introduzidos como objeto de conferência nacional, somando-se às conferências de direitos humanos e de direitos da criança e do adolescente que vinham sendo realizadas desde 1996 em caráter anual e bianual, respectivamente. Em 2004 passam a integrar o universo temático das conferências nacionais as políticas públicas para mulheres, seguidas, em 2005, das políticas de promoção da igualdade racial, e em 2006, das políticas para idosos, pessoas deficientes e povos indígenas, e em 2008, das políticas para *gays*, lésbicas bissexuais, transexuais e travestis, e também para a juventude. Se, por um lado, sabemos que uma das principais reivindicações legislativas desta última, a I Conferência Nacional de Juventude, só veio a se materializar em 2010, com a aprovação da chamada Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da juventude, por outro, sabemos também que a conversão em lei de diversos projetos de lei apoiados na forma de diretrizes legislativas pela I Conferência Nacional de *Gays*, Lésbicas, Bissexuais, Transexuais e Travestis (por exemplo, “aprovar imediatamente o Projeto de Lei nº 122/2006 que criminaliza a homofobia, o PL nº 1.151/1996 que garante o direito de parceria civil entre pessoas do mesmo sexo, o PLC nº 72/2007 que autoriza a mudança de nome para as pessoas transexuais e apoio ao PL denominado Estatuto da Família) ainda não se concretizou. Se tempo ainda não houve para tanto, certamente houve para que as novas conferências nacionais específicas de minorias, somadas às de direitos humanos e direitos das crianças e dos adolescentes, tenham contribuído para o aumento crescente na quantidade de leis e emendas sobre minorias a partir de 2001 – sobretudo se considerarmos o potencial das conferências nacionais de acelerar o tempo médio de trâmite e precipitar a aprovação de projetos convertendo-os em diplomas legais promulgados.

6 PARTICIPAÇÃO COMO REPRESENTAÇÃO

Com a sua primeira edição datada de 1941, as conferências nacionais de políticas públicas não constituem experiência totalmente nova na história política brasileira, muito embora tenham adquirido contornos participativos e deliberativos mais nítidos paulatinamente após 1988, e se tornado significativamente amplas, abrangentes e inclusivas apenas a partir de 2003, com o início do governo Lula (POGREBINSCHI, 2010a). A partir de então pode-se dizer que, apesar de não serem novas, as conferências nacionais são certamente inovadoras, no sentido de possibilitarem participação em escala nacional e deliberação de políticas públicas pelos próprios interessados junto ao governo.

As conferências nacionais tornaram-se mais *amplas* a partir de 2003 por abrangerem um número cada vez maior de pessoas envolvidas nas diversas etapas que constituem esse experimento participativo com um verdadeiro processo seja atuando como delegados na etapa nacional, seja participando nas etapas estaduais, municipais ou regionais que a precedem, seja paralelamente nas chamadas conferências livres, seja virtualmente nas chamadas conferências virtuais.

Tornaram-se mais *abrangentes* por possibilitarem a deliberação pública de um número cada vez maior de áreas de políticas, deixando de ser uma prática restrita à área de saúde, de onde se originou tal processo participativo ainda na década de 1940, e às áreas de direitos humanos e assistência social, que se institucionalizaram 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 dezenas de temas, separados pelas peculiaridades de todos e unidos pela transversalidade de alguns.

Tornam-se, por fim, as conferências nacionais mais *inclusivas*, como consequência do aumento de sua amplitude e abrangência, por possibilitarem a participação de um conjunto cada vez mais diverso e heterogêneo de grupos sociais e culturais (articulados em diferentes graus e formas na sociedade civil, e distribuídos entre ONGs, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, entidades empresariais e outras entidades, profissionais ou não), os quais antes não possuíam fórum específico para a vocalização de suas demandas.

Como visto neste artigo, com a multiplicação e diversificação de áreas de políticas submetidas à deliberação pública nas conferências nacionais a partir do primeiro mandato de Lula, passaram os grupos minoritários a ter centralidade, revelando-se beneficiários privilegiados dos novos espaços participativos nacionais. Viu-se neste artigo que não apenas as conferências voltadas especificamente à deliberação de políticas para minorias ampliam-se em número durante o governo Lula, destacando-se no universo de conferências nacionais realizadas ao longo de seus dois mandatos como também se alarga a própria compreensão da natureza das diversas minorias e da especificidade de suas demandas.

Antes formulados difusa e fragmentadamente em meio a demandas por direitos humanos, os interesses e necessidades específicos de negros, mulheres, índios, idosos, jovens, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, e lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e travestis encontram a partir do início do governo Lula fórum próprio para a sua expressão. As conferências nacionais de minorias, paralelamente às conferências nacionais de direitos humanos, passam a envolver um conjunto ainda maior e mais heterogêneo de grupos sociais e culturais, os quais passaram a contar com um espaço próprio para vocalizar suas demandas por políticas específicas que logrem a sua inclusão.

Ao se tornarem mais amplas, abrangentes e inclusivas, as conferências nacionais afirmam-se como experimentos democráticos nos quais parece ser possível não apenas fomentar a participação dos grupos minoritários como também tornar seus interesses mais efetivamente representados nas instituições políticas formais, como os poderes Executivo e Legislativo.

Os dados analisados neste artigo mostram ainda que as conferências nacionais impulsionam a atividade legislativa do Congresso Nacional e pautam a sua agenda, estimulando-o a deliberar sobre determinados temas. Sobretudo, temas novos parecem ser inseridos na agenda do Congresso, possivelmente também por estímulo das conferências nacionais: no ano de 2007 o número de projetos de leis e emendas constitucionais que tratam de interesses de minorias e direitos humanos era cerca de seis vezes maior em relação a 1997. O crescimento da participação política das minorias por meio das conferências nacionais multiplica, portanto, as chances de seus interesses serem representados no Poder Legislativo, sobretudo se levarmos em consideração o potencial deste novo experimento democrático de acelerar o tempo médio de trâmite e precipitar a aprovação de projetos convertendo-os em novas leis para o país.

A despeito da efetividade de seus resultados, a ocorrência repetida das conferências nacionais já é por si indicativa do seu processo de institucionalização. Na medida em que conferências como a de políticas para as mulheres propõem em sua terceira edição (2011) realizar a “avaliação e aprimoramento das ações e políticas que integram o II Plano Nacional de Políticas para Mulheres e definição de prioridades” (Decreto de Convocação da II CNPM, de 15/3/2011), parece evidente que o ciclo de políticas públicas no Brasil vem sendo alterado por este experimento participativo. As conferências nacionais têm: *i*) influência na definição da agenda, ao incluírem novas áreas de políticas (como é o caso das políticas para minorias, antes desprovidas de planos nacionais e políticas específicas); *ii*) impactam na formulação das políticas, ao proverem centenas de diretrizes passíveis de orientar o governo na elaboração de normas e planos nacionais, além de programas e ações mais pontuais dos diversos ministérios, secretarias e conselhos; e *iii*) facultam o monitoramento das políticas existentes, inclusive daquelas elaboradas supostamente com respaldo do próprio mecanismo conferencial. Ao propiciar o redesenho do processo político-decisório no Brasil, de modo a tornar a participação social e a deliberação conjunta entre governo e sociedade civil uma de suas etapas constitutivas, as conferências nacionais consistem em robusto exemplo do experimentalismo democrático brasileiro (POGREBINSCHI, 2010a, 2010b e 2012).

Afirmando-se como experimentação democrática, as conferências nacionais propiciam a dialética entre participação e representação. Como se viu neste artigo, com as conferências nacionais os grupos minoritários têm aumentadas não apenas a sua chance de participar (pela pluralização de espaços participativos), mas também a de se fazer representar (pelos potenciais efeitos das deliberações nas instituições políticas formais, como o Executivo e o Legislativo). As conferências nacionais passam a operar como propulsoras da representação de minorias sociais e culturais cujos interesses (além de anteriormente dispersos e fragmentados) não haviam ainda encontrado outros canais de expressão – e nem mesmo nos mais antigos e tradicionais deles, as eleições e os partidos políticos.

Mesmo que grupos minoritários não logrem eleger seus candidatos, podem se valer das conferências para ter seus interesses representados nos poderes Executivo e Legislativo. A força legitimadora de uma política pública ou de projeto de lei que encontre respaldo nas conferências nacionais pode operar, assim, como uma espécie de “representação retrospectiva”, para usar o conceito de Mansbridge (2003) – ou seja, os representantes podem ter fortes incentivos (eventualmente, aliás, transcendendo a

própria base programática de seu partido ou as prioridades de suas bases eleitorais tradicionais) para encampar demandas apresentadas nas conferências nacionais e assim conquistar possíveis novos grupos de eleitores, ou retomar seus laços com outros antigos. As conferências nacionais facultariam, assim, a representação de minorias sociais que jamais ou raramente lograram converter-se em maiorias políticas.

As conferências nacionais facultam que interesses políticos minoritários sejam representados nas instituições políticas majoritárias mesmo quando não se encontrem encampados nas plataformas partidárias. As diretrizes de políticas públicas resultantes das conferências nacionais propulsionam o processo de formulação de políticas públicas no Executivo e a atividade legislativa no Legislativo oferecendo aos representantes eleitos um amplo leque de demandas formatadas diretamente, de acordo com as preferências da sociedade civil, em um ambiente não eleitoral e, portanto, livre de influências partidárias, do apelo midiático e de qualquer outra eventual interferência na formação da opinião e da vontade dos cidadãos e seus grupos.

As conferências nacionais de políticas públicas operam, portanto, como uma forma de mediação política que corre paralela às eleições e aos partidos, mas que, como eles, convergem na realização da democracia através das instituições representativas. A participação da sociedade civil e as deliberações por ela realizadas em conjunto com o governo nas conferências nacionais resultam em instituições mais representativas (pelo grau de abrangência e inclusividade dos interesses que passam a apreciar com maior ênfase) e em uma representação política fortalecida pelos novos incentivos recebidos pelos representantes para formular políticas públicas ou iniciar o processo legislativo em determinadas direções. Tem-se, assim, através da participação, mais um meio para a democracia expressar-se como representação.

REFERÊNCIAS

- BARBER, B. **Strong democracy**: participatory politics for a new age. Berkeley: University of California Press, 1984.
- DAHL, R. **Polyarchy**: participation and opposition. New Haven: Yale University Press, 1971.
- MANSBRIDGE, J. **Beyond adversary democracy**. Chicago: University of Chicago Press, 1980.

_____. Rethinking representation. **American Political Science Review**, v. 97, n. 4, 2003.

PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

POGREBINSCHI, T. **Entre representação e participação**: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Brasília: Ministério da Justiça, 2010a (Série Pensando o Direito).

_____. Democracia pragmática. Pressupostos de uma teoria empiricamente orientada. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, 2010b.

_____. Participatory policymaking and political experimentalism in Brazil. In: KRON, S.; COSTA, S.; BRAIG, M. (Ed.). **Democracia y reconfiguraciones contemporáneas del derecho en America Latina**. Frankfurt & Madrid: Vervuert, 2012.

_____.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 54, n. 3, 2011.

PRZEWORSKI, A. **Democracy and the limits of self-government**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

SANTOS, W. G. **O paradoxo de Rousseau**. Uma interpretação democrática da vontade geral. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Cristina Celia Alcantara Possidente

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Lucia Duarte Moreira

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

