



Conferências nacionais e (des)democratização: uma análise da trajetória brasileira (1941-2022)¹

Ramon José Gusso² 

Igor Ferraz da Fonseca³ 

Daniel Pitanguiera de Avelino⁴ 

Este artigo aborda a trajetória das conferências nacionais com base nos conceitos de democratização, desdemocratização e pêndulo da democracia. Para tanto, foi realizada uma sistematização que atestou a realização de 172 conferências entre 1941 e 2022. Demonstra-se que sua intensidade quantitativa, seus objetivos e seus desenhos institucionais variaram em diversos contextos sociopolíticos, sendo impactadas pelo maior ou menor apoio que os modelos de participação social desfrutaram na história brasileira. O modelo típico-ideal assumido pela literatura corresponde a um momento específico dessa instituição participativa (IP), passível de sofrer alterações em contextos de recuo democrático. A fragilidade dessa IP foi acompanhada de flexibilidade e de capacidade adaptativa, o que permitiu que se mantivesse resiliente e perene por mais de oito décadas, ainda que sua importância tenha variado ao longo do tempo.

Palavras-chave: conferências nacionais; participação social; desmantelamento de políticas; desdemocratização; Brasil.

Introdução⁵

As conferências nacionais se caracterizaram, na história brasileira recente, como um importante espaço de participação política e de encontro entre atores do Estado e da sociedade civil em torno do debate e do aperfeiçoamento de políticas públicas. O perfil

¹ O banco de dados utilizado neste artigo está disponível no site do Cesop, na seção Revista Opinião Pública, na página deste artigo: https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica/.

² Assistente de Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília (DF), Brasil. E-mail: ramon.gusso@ufg.br.

³ Técnico em Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia – IPEA. Brasília (DF), Brasil. E-mail: igor.fonseca@ipea.gov.br.

⁴ Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia – IPEA. Brasília (DF), Brasil. E-mail: daniel.avelino@ipea.gov.br.

⁵ Uma versão inicial deste artigo foi apresentada no 14º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado na Universidade Federal da Bahia (UFBA), em 2024, e no VI Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, realizado na Universidade de Brasília (UnB), em 2025. Os autores agradecem aos participantes dos eventos pelas sugestões e aos pareceristas anônimos da *Opinião Pública* por suas críticas e comentários que nos ajudaram a melhorar o artigo.

das conferências mudou desde sua primeira edição, em 1941, incorporando significativamente a presença de atores não estatais, afora sua ampliação temática, para além das áreas da saúde e da educação. Tornou-se uma instituição efetivamente participativa conforme a sociedade brasileira caminhou para a redemocratização, consolidando um desenho institucional singular (Avritzer; Souza, 2013). Em diversas áreas temáticas, as conferências e os conselhos nacionais são complementares: muitas proposições aprovadas em conferências se tornaram agendas de debate nos conselhos (Almeida, 2010).

O número de conferências nacionais realizadas teve significativo crescimento a partir do final da década de 1990, mas foi durante as primeiras gestões do presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) que se ampliaram significativamente as temáticas abordadas e se estabeleceu um cronograma rotineiro de edições, mobilizando milhares de pessoas todos os anos e definindo práticas e processos de participação especializados (Avritzer, 2012). Assim, houve um investimento governamental e também da sociedade civil nessa instituição participativa (IP), interrompido com o impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, e revertido durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2023), que empreendeu um esforço inédito (Tatagiba *et al.*, 2022) de desmantelar (Bauer *et al.*, 2012; Bauer; Knill, 2012) a estrutura de participação social construída a partir da Constituição de 1988.

Na busca por aprofundar esse quadro analítico, este artigo observa a trajetória das conferências nacionais no Brasil, desde suas primeiras edições — na década de 1940 — até as tentativas de desmantelamento adotadas durante o governo Bolsonaro, a partir de um referencial que mobiliza argumentos com base nos conceitos de democratização, desdemocratização (Tilly, 2013) e pêndulo da democracia (Avritzer, 2019). A expansão e o declínio dessa IP estão vinculados aos projetos políticos de democratização e de desdemocratização que marcam o referido pêndulo. Nessa linha, por um lado, a ascensão do modelo conferencial e o seu desenho institucional são parte do processo de democratização brasileira pós-1988, por outro lado, o refluxo pós-2016 é parte também de um movimento mais amplo de retrocesso democrático.

Do ponto de vista metodológico, este artigo combina dados quantitativos primários sobre a realização de conferências nacionais pelo governo federal, com interpretações qualitativas sobre a relação entre a realização de tais processos participativos e o contexto social e político que os condicionou. O levantamento quantitativo foi realizado pelos próprios autores até o mês de dezembro de 2022, com base em coleta de informações e documentos oficiais que comprovam e caracterizam a realização de tais conferências. Para complementação da análise, foram utilizados estudos e dados secundários sobre conferências nacionais, oriundos da literatura especializada.

O ineditismo desta pesquisa se dá em duas frentes. A primeira é a própria sistematização dos dados primários. Apesar de estudos sobre conferências específicas serem numerosos, poucos são aqueles que buscam identificar e analisar, em conjunto, todas as conferências nacionais já realizadas no Brasil, cujos dados e documentos

comprobatórios não estavam sistematizados. A exceção a esse quadro são os estudos de Clóvis Souza (2012) e Clóvis Souza *et al.* (2013b), que se debruçaram sobre o conjunto de 82 conferências realizadas entre 2003 e 2011. Nosso levantamento de dados primários foi além, identificando 172 conferências nacionais realizadas entre 1941 e 2022, em mais de oito décadas de registros administrativos.

A segunda frente está em situar as conferências historicamente, apontando como sua intensidade quantitativa, seus objetivos e seus desenhos institucionais variaram ao longo de diversos contextos sociopolíticos, sendo fortemente impactados pelo apoio, ora maior ora menor, que os modelos democráticos e de participação social desfrutaram nas últimas oito décadas. Ao analisar a trajetória das conferências, classificamo-las em seis períodos: a) conferências de especialistas; b) democratização das conferências; c) conferências como parte do modelo de controle social; d) conferências como protagonistas de um modelo que defendia a participação como um método de governo em âmbito federal; e) articulação entre conferências e diferentes IPs, a partir do questionamento de sua efetividade; f) dismantelamento do modelo conferência e a resistência a esse processo.

Para analisar detalhadamente tais características, dividimos o presente artigo em quatro seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda traça o debate sobre democratização, desdemocratização e o pêndulo da democracia. A terceira seção, denominada “As conferências nacionais”, discute o contexto histórico de criação, difusão e declínio do modelo de conferências nacionais no Brasil, sendo dividida em seis subseções, cada uma discutindo um momento da trajetória. As considerações finais apontam na direção de um rico processo de amadurecimento e crescimento do modelo conferencial e de seu desenho institucional — com auge na primeira década do século XXI, e parcialmente revertido entre os anos de 2016 e 2022. A trajetória das conferências indica que houve uma diversidade de modelos e que eles são sensíveis às mudanças no contexto sociopolítico de democratização e desdemocratização. O modelo típico-ideal assumido pela literatura corresponde a um momento específico da trajetória dessa IP, e não está consolidado a ponto de não sofrer profundas alterações em momentos de recuo democrático.

Democratização, (des)democratização e pêndulo da democracia

Charles Tilly (2013) apresenta um conceito processual de democracia, democratização e desdemocratização, o qual incorpora variáveis culturais e históricas. Essa abordagem processual evita certa linearidade das variáveis classificatórias, como inclusão e competição, que marcaram o pluralismo de Robert Dahl (Ballestrin, 2022). Escapa, ainda, a certa predominância das variáveis institucionais ou constitucionais, como as definições estritamente legais de democracia, que tendem a se alhear dos processos efetivamente realizados em cada contexto. Para Tilly (2013), a democratização é mais que um checklist com a presença ou ausência de características para a definição de um regime ou uma sequência de etapas obrigatórias. Para o autor, a democratização consiste em um

movimento em direção a consultas “amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculatórias” entre Estado e sociedade (2013, p. 202), enquanto a desdemocratização seria o movimento em um sentido oposto.

Ao longo da história da construção de regimes democráticos, há movimentos que oscilam entre maior ou menor democracia. Não seria possível falar, portanto, de um modelo acabado, atemporal e estático ou de um processo linear com acréscimos sempre positivos, mas sim de um modelo volátil, pois mesmo as democracias hoje classificadas como consolidadas passaram por crises e refluxos. Os movimentos de democratização são mais lentos, uma vez que envolvem disputas pela inclusão de uma parcela maior da população na rede de proteção cidadã, a diminuição de desigualdades e de hierarquias sociais, bem como a construção de garantias e regras institucionais de participação vinculantes, a exemplo da proteção de direitos políticos e civis. Os efeitos da desdemocratização são mais rápidos, pois podem ocorrer em cada um desses pontos, afetando processos que foram construídos ao longo de décadas.

Cada regime possui sua própria história de democratização, variando entre não democracias, democracias parciais e democracias. Tilly lembra, contudo, que as democracias plenas são criações recentes e raras. Para o autor, as definições que colocam um único marco para a designação de um regime democrático são inadequadas, pois nos processos de democratização há diferentes eventos que corroboram para a democratização ou desdemocratização. Seria mais adequado identificar períodos em que um amplo conjunto de processos oscila entre mais ou menos democracia (Tilly, 2013, p. 55).

A perspectiva de Tilly sobre democratização como um processo de longo prazo que pode conter momentos de recuo e rupturas é menos alarmante do que aquelas que enfatizam riscos em torno da morte da democracia (Levitsky; Ziblatt, 2018) ao mostrar que a desdemocratização, em um sentido histórico e global, ocorre na mesma frequência que a democratização, e que até as democracias mais consolidadas passam por oscilações. Há, nos ciclos de democratização e desdemocratização, movimentos que se opõem a um conjunto de mudanças, sejam elas por maior liberdade política e cidadania, sejam para manter fechadas as fronteiras de inclusão e de participação social.

Para o caso brasileiro, a metáfora de pêndulo da democracia (Avritzer, 2019) vai ao encontro da análise de Tilly. Para Leonardo Avritzer (2019), o Brasil passou por diversos ciclos históricos com momentos de ampla mobilização pró-democracia, como entre 1946 e 1964, ou a partir de 1985, seguidos de outros de regressão e de ascensão de perspectivas de organização social autoritárias, como o que interrompeu o ciclo democrático em 1964 e a partir de 2013. O pêndulo democrático se caracteriza pela oscilação entre avanços e retrocessos em um intervalo de tempo, alternando assim momentos de grande otimismo com outros de incertezas, que refletem a não linearidade da democracia brasileira. O “pêndulo democrático” também se caracteriza pela oscilação do apoio das elites e massas a esses ciclos opostos: há períodos em que compartilham uma visão de mundo antidemocrática e outros marcados por forte entusiasmo pela democracia.

De acordo com Avritzer (2019, p. 71), a análise da degradação institucional deve ponderar também sobre o grau de adesão societária à democracia. Um dos elementos do pêndulo é justamente o posicionamento oscilante das elites e das parcelas da classe média brasileira quanto à democracia e aos regimes autoritários. O apoio ou não desses grupos à democracia é conjuntural e não estrutural, variando em razão também de crises econômicas e divergências entre elites quanto aos seus interesses e aos projetos políticos (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006) que organizam as políticas de Estado. A história brasileira mostra que em certos momentos houve a adesão à democratização do Estado e, em outros, o apoio a movimentos autoritários ou de desinstitucionalização de políticas públicas, principalmente aquelas de caráter redistributivo. Desse modo, o posicionamento das classes médias e das elites ajuda a direcionar para qual lado do movimento pendular a democracia irá se mover.

Avritzer entende a desdemocratização para além da esfera institucional, argumentando sobre a rede de alianças e sentimentos que sustentam processos de rupturas. Nesse caso, um conjunto de atores das elites políticas e econômicas apresenta “compromisso democrático facilmente relativizável” (2019, p. 23) quando tem bloqueado o acesso ao Estado ou quando há um direcionamento da ação estatal para outros grupos sociais. Para Tilly (2013) e Ballestrin (2022), o modelo de aliança entre elites em processos de ruptura democrática tem sido igualmente comum na história da democracia. De acordo com Tilly (2013), as elites, com suas conexões, podem sobreviver com mais ou menos democracia. Para o autor, elas “têm meios e incentivos muito maiores do que pessoas comuns para escapar e subverter pactos democráticos quando esses pactos tornam-se desvantajosos” (Tilly, 2013, p. 208). A retirada das elites de processos mutuamente vinculantes corrobora a desdemocratização e a quebra de arranjos democráticos, a exemplo das alianças entre elites e forças armadas em diversos países latino-americanos.

Os processos de erosão democrática podem apresentar características tradicionais de ruptura político-institucional por meio de golpes de Estado, em que há uma mudança completa do sistema jurídico a partir de um dado momento ou de ação golpista. Contudo, Wanderley Guilherme dos Santos (2017) também inclui formas de ruptura que só podem ocorrer dentro do sistema de representação, como os golpes parlamentares. Nesse modelo, o movimento é realizado a partir de lideranças que se utilizam das regras já existentes para interromper um governo por vias não eleitorais. Não há ruptura institucional, não há fardas e tampouco blindados. Há, porém, protocolos e um julgamento político que faz uso de diferentes argumentos para convencer parlamentares, imprensa e sociedade da inviabilidade de um governo. O impeachment do presidente paraguaio Fernando Lugo pelo “mau desempenho moral”⁶ (Szwako, 2014) inaugurou esse modelo de ruptura na América Latina. A disputa pela narrativa é justamente uma das características desse modelo de ruptura: um “golpe parlamentar se situa na interseção entre o golpe e o não golpe” (Avritzer, 2019, p. 13).

⁶ Entre as razões morais que motivaram o impeachment de Lugo estavam os supostos casos de paternidade à época que ainda era bispo.

O impeachment da presidenta Dilma Rousseff estaria, portanto, na mesma arena de disputa por narrativas políticas e jurídicas. Para Avritzer (2019), o movimento mais recente do pêndulo da democracia brasileira teria se inaugurado a partir de 2013, com as manifestações nas ruas brasileiras que inicialmente reivindicavam melhores políticas de transporte público, mas que caminharam para uma explosão de demandas não coordenadas e que abriram espaço político para uma nova direita brasileira que se mobilizou a partir das redes digitais e de uma agenda conservadora e regressiva de direitos.

Para Avritzer (2019), o impeachment de Dilma Rousseff foi um momento de declínio democrático, que se amplificou com a crise econômica e com a forma midiática como a corrupção foi abordada a partir da Operação Lava Jato, criando um sentimento de “demonização” da política e amplificando a crise de legitimidade das instituições representativas, bem como a diminuição do apoio à democracia. Outro fator destacado foi o questionamento inicial sobre o resultado das eleições presidenciais de 2014, realizado pelo candidato derrotado Aécio Neves, que abriu um novo flanco para o debate sobre o resultado das urnas e que foi instrumentalizado como uma estratégia para deslegitimar o sistema eleitoral brasileiro. Esse recurso foi, inclusive, utilizado nas eleições presidenciais de 2022 para questionar a derrota de Bolsonaro e manter sua base mobilizada. Esse sentimento antidemocrático foi assim capturado por outros atores políticos que deram continuidade, agora no interior do Estado, aos movimentos de desinstitucionalização e de regressão democrática (Nobre, 2022), contando com o apoio de setores da sociedade em mobilizações que questionavam o resultado das eleições e reivindicavam intervenção militar, culminando na tentativa de golpe de Estado que se materializou no 8 de janeiro de 2023.

As conferências nacionais

As conferências nacionais estão entre as principais IPs brasileiras, categoria que engloba também mecanismos como orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas, audiências e consultas públicas. Conforme conceituado por Souza *et al.*, (2013a, p. 46), as conferências constituem “processos participativos de diálogo entre Estado e sociedade convocados pelo Poder Executivo, e desenvolvidos em etapas interconectadas pela escolha de representantes e pela formulação de propostas para políticas públicas”. Várias áreas e sistemas de políticas públicas preveem conferências entre suas estruturas de governança e articulam seus planos setoriais com os resultados dessas IPs.

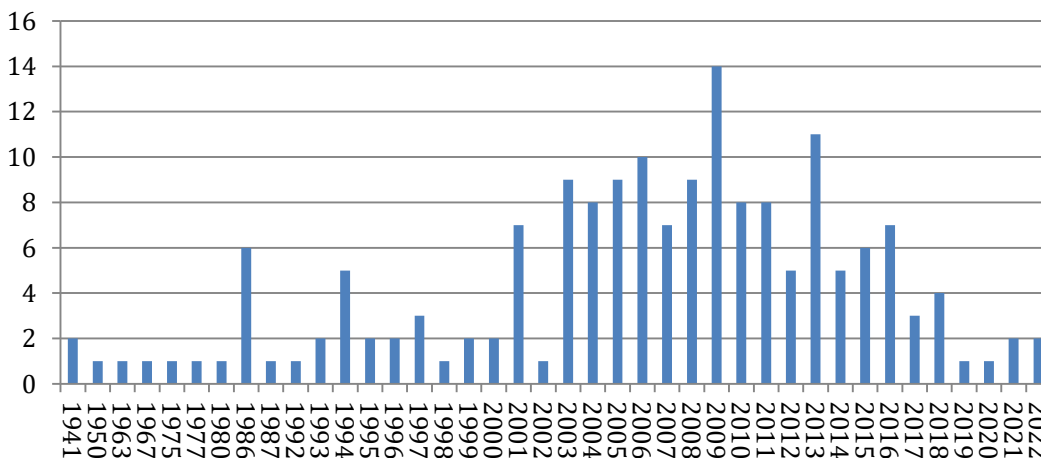
As conferências nacionais ocorrem em um dado período, de forma organizada, para alcançar uma finalidade definida. Tanto atores do Estado quanto da sociedade são envolvidos nesse processo de diálogo. Além disso, as etapas são convocadas pelo poder público, o que significa que formalmente são iniciativas governamentais, regidas pelas normas de Direito Administrativo e financiadas com recursos públicos. Essa

característica é muito importante para diferenciar as conferências nacionais oficiais das conferências populares, que serão mencionadas mais adiante.

Por fim, uma característica fundamental das conferências nacionais é sua estruturação em etapas regionalizadas interconectadas. São processos territorializados de consulta e deliberação, em que as etapas iniciais (geralmente locais e/ou municipais) indicam delegados e propostas para as etapas intermediárias (estaduais e/ou regionais), que por sua vez alimentam uma etapa nacional. Há, portanto, uma dimensão territorial evidente, que não apenas contribui para ampliar o número de participantes e tornar o processo de consulta verdadeiramente nacional, mas também dialoga de maneira muito próxima com o desenho federativo brasileiro.

A conceituação acima corresponde em linhas gerais ao que a literatura especializada considera como sendo o desenho institucional típico das conferências nacionais (Souza *et al.*, 2013a), ainda que essa literatura reconheça a heterogeneidade de cada conferência conforme a área de política pública, em decorrência dos diversos fatores históricos e políticos presentes na formação de cada área de atuação governamental (Romão; Martelli, 2020). Vale ressaltar que as conferências nacionais estão presentes na gestão de políticas públicas no Brasil desde a década de 1940 (ver gráfico 1). Inicialmente, seus desenhos institucionais tiveram como objetivo central a articulação entre entes federados e debates com personalidades sobre um conjunto de temas técnicos. O modelo passa a incorporar a sociedade civil somente na década de 1980, quando se torna parte de um projeto de participação social ancorado nos debates sobre a redemocratização brasileira, sendo suas temáticas alvo de disputas, mobilização e investimento de uma ampla rede de atores da sociedade civil.

Gráfico 1
Conferências nacionais realizadas por ano no Brasil (1941-2022)

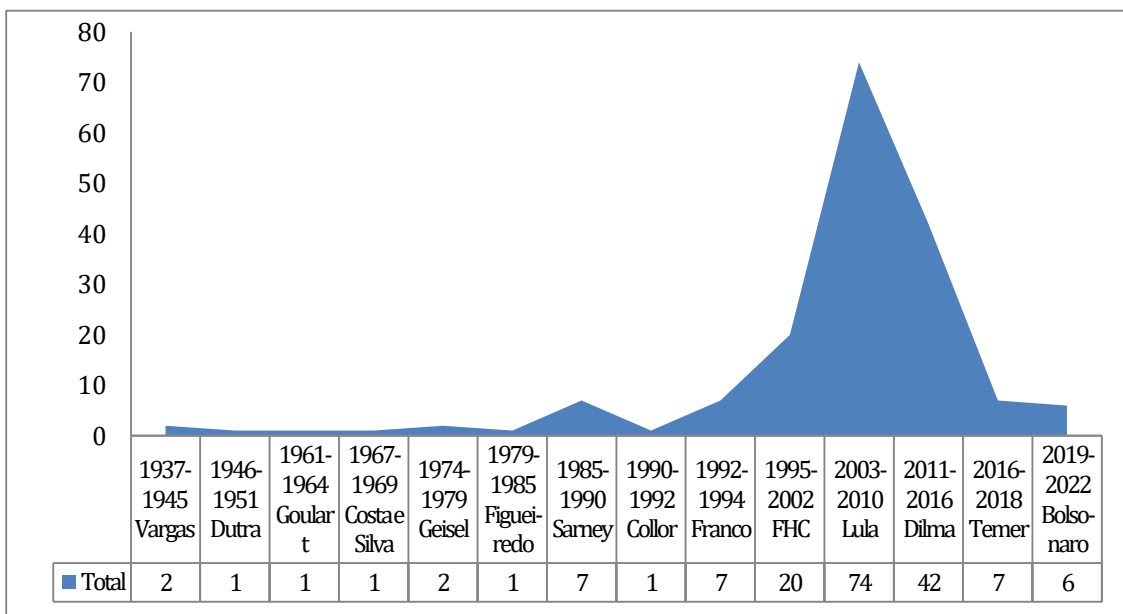


Fonte: Elaboração própria com base em dados dos Ministérios e do Diário Oficial da União.

O crescimento desse modelo de participação não foi linear e não esteve isento de críticas e tentativas de desmantelamento, como aponta Tilly (2013) em suas reflexões sobre democracia. Da mesma forma, o refluxo das conferências nacionais a partir de 2016 é um indicativo do que Avritzer (2019) conceituou como o pêndulo da democracia, quando setores da sociedade e integrantes do Estado passaram a investir no desmonte da arquitetura institucional da democracia brasileira, a exemplo do ataque às urnas eletrônicas, da restrição aos conselhos de políticas públicas, e da fragmentação, paralisação e não convocação das conferências nacionais.

As conferências têm sido um importante espaço para o debate e a construção de políticas públicas no Brasil, o que pode ser notado pelas 47 diferentes temáticas abordadas desde as primeiras edições. As conferências ocorreram em boa parte dos mandatos executivos, desde o segundo do primeiro governo Getúlio Vargas (1937-1941). A exceção são os governos Eurico Dutra (1946-1950), o segundo governo Vargas (1951-1954), Café Filho (1954-1955), Juscelino Kubitschek (1956-1960), Castelo Branco (1964-1967) e Emílio Médici (1969-1974), em cujos mandatos não encontramos registros de conferências realizadas⁷. Desde o governo de José Sarney (1985-1990), todas as presidências realizaram conferências nacionais.

Gráfico 2
Conferências realizadas por governo⁸ (1941-2022)



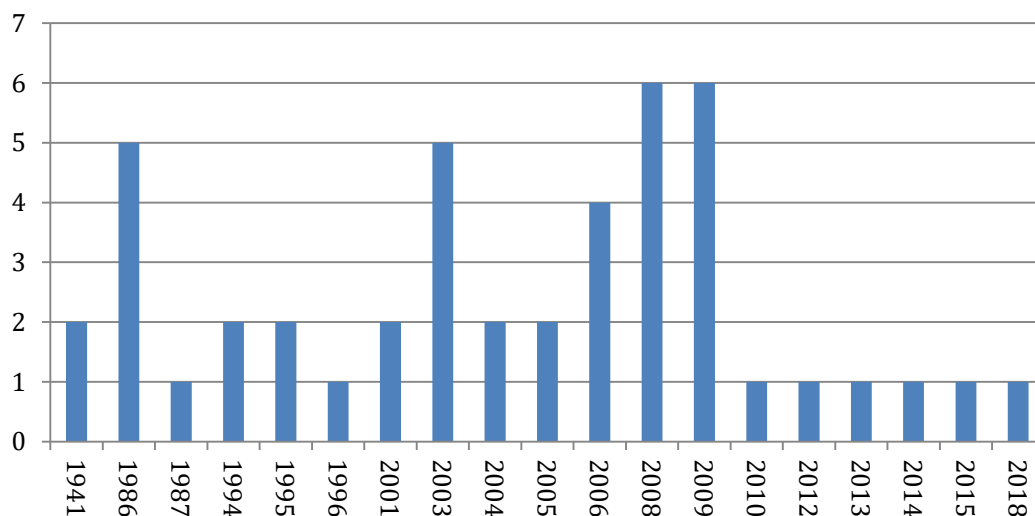
Fonte: Elaboração própria com base em dados dos Ministérios e do Diário Oficial da União.

⁷ Para esse levantamento, não incluímos os mandatos presidenciais que tiveram duração inferior a um ano. Não encontramos registros de conferências realizadas em nenhum desses mandatos de curta duração.

⁸ Nesse gráfico, incluímos somente os governos em cujo mandato encontramos registros de realização de conferências nacionais.

Os períodos com maior incremento de novas temáticas de conferências, ou seja, de 1ª edição, foram durante os governos de José Sarney com 6 edições e Lula com 27 (gráfico 3). Durante a gestão de Sarney, deu-se o processo constituinte e foram realizadas ao todo sete conferências em subáreas temáticas da saúde, que serviram como espaços para discussão e proposição de diretrizes para o Sistema Único de Saúde (SUS) e de direitos presentes na carta constitucional. O momento seguinte de maior proposição temática para as conferências ocorreu nos anos iniciais do governo Lula, sendo o seu segundo mandato aquele que mais realizou conferências versando sobre novas temáticas.

Gráfico 3
Frequência de primeiras edições de conferências nacionais



Fonte: Elaboração própria com base em dados dos Ministérios e do Diário Oficial da União.

No primeiro mandato do governo Lula (2003-2006), destacam-se as primeiras edições das temáticas Cidades, Meio Ambiente, Políticas para Mulheres, Igualdade Racial, Cultura, Direitos das Pessoas com Deficiência e Direitos da Pessoa Idosa. Em seu segundo mandato (2007-2010), destaca-se a inclusão dos temas de Políticas e Direitos Humanos LGBTQIA+, Comunicação, Educação Básica e Juventude. A inclusão de novas temáticas reflete a especialização de políticas públicas, o agendamento de novos temas no programa governamental, a inclusão de grupos específicos e de demandas oriundas da sociedade civil. Já a diminuição de novas temáticas aponta para um recuo na incorporação de pautas e de atores mobilizados. É importante destacar que durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro nenhuma nova temática de conferências foi convocada. A 1ª Conferência Nacional em Vigilância em Saúde, realizada em 2018, teve sua portaria de convocação realizada no ano de 2016, ainda

durante a gestão de Dilma Rousseff, com previsão de realização inicial para 2017, mas sendo realizada efetivamente em 2018. Todas as demais conferências realizadas por Temer e Bolsonaro se relacionam a temáticas já existentes.

Em relação ao total de 172 conferências nacionais, 28 órgãos diferentes foram os responsáveis por sua organização. Dessas, 24,32% foram organizadas pelo Ministério da Saúde e 23,7% por órgãos ligados às temáticas de direitos humanos em suas diferentes nomenclaturas ao longo do período. Saúde e direitos humanos totalizam, assim, cerca da metade das temáticas abordadas nas conferências nacionais. Na sequência aparecem o Ministério da Educação, com 8,1%, e os Ministérios do Desenvolvimento Social e do Meio Ambiente, ambos com 5,4% dos processos realizados (tabela 1). O aumento da frequência de conferências reflete a ampliação de novas temáticas em pauta, principalmente, entre 2003 e 2013, década em que houve a maior concentração de conferências no Brasil.

Tabela 1
Conferências nacionais e órgãos responsáveis (1941-2022)

Órgão Responsável	Frequência	%
Ministério da Saúde	45	24,32
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	25	13,51
Ministério da Educação	15	8,11
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	10	5,41
Ministério do Meio Ambiente	10	5,41
Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados	9	4,86
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio	7	3,78
Ministério das Cidades	6	3,24
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	5	2,70
Ministério das Relações Exteriores	5	2,70
Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário	5	2,70
Ministério do Trabalho e Emprego	5	2,70
Presidência da República	5	2,70
Ministério da Ciência e Tecnologia	4	2,16



Tabela 1
Conferências nacionais e órgãos responsáveis (1941-2022) (Cont.)

Órgão Responsável	Frequência	%
Secretaria de Políticas para as Mulheres	4	2,16
Ministério da Cultura	3	1,62
Ministério da Integração	3	1,62
Ministério da Justiça	3	1,62
Ministério do Esporte	3	1,62
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	3	1,62
Fundação Nacional do Índio	2	1,08
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	2	1,08
Controladoria Geral da União	1	0,54
Ministério da Cidadania	1	0,54
Ministério da Pesca e Aquicultura	1	0,54
Ministério da Previdência e Assistência Social	1	0,54
Ministério das Comunicações	1	0,54
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1	0,54
Total geral	185	100

Fonte: Elaboração própria com base em dados dos Ministérios e do Diário Oficial da União.

Nas subseções a seguir, será discutida em mais detalhes a trajetória das conferências nacionais. Optamos por dividir essa trajetória em seis períodos temporais (ver quadro 1). Tal divisão é apenas ilustrativa do perfil geral de cada período analisado, compreendendo o conjunto de conferências. Casos específicos de conferências podem não se encaixar plenamente nas características apresentadas para cada período, podendo haver sobreposições pontuais entre eles.

Quadro 1
Características das conferências nacionais por período (1941-2022)

Período	Conferências e contexto sociopolítico	Modelo conferencial	Principais características
1941 a 1985	Nascimento do Estado de bem-estar social	Conferências de Especialistas	Envolvimento limitado da sociedade civil; busca por cooperação entre os governos federal, estaduais e municipais; arena de negociação e pactuação interfederativa; enfoque inicialmente em poucas áreas (saúde e, em menor grau, educação); dissensos a respeito do papel do Estado na prestação dos serviços; participação enfatiza os saberes de especialistas e autoridades da área.
1986 a 1992	Luta contra a ditadura e redemocratização	Conferências com desenho institucional mais democrático	Abertura para maior participação da sociedade civil; diversificação dos atores envolvidos, não somente especialistas; caráter mobilizatório; realização de pré-conferências; inclusão de conferências nas leis do SUS.
1993 a 2002	Consolidação da democracia brasileira	Fortalecimento do modelo de controle social	Aumento do número de conferências e diversificação dos participantes; integração de conferências a sistemas federativos, com previsão legal; formulações de desenhos institucionais típicos, com base no modelo das conferências de saúde; ampliação para o conjunto das políticas sociais e de direitos humanos; expansão dos temas discutidos; tensão entre projetos políticos participacionista e visão restrita de cidadania e modelo gerencial do Estado; desconexão entre conferências e decisões governamentais; pouca institucionalização das experiências e inovações; pouca memória sobre os textos bases que orientaram as discussões e deliberações.
2003 a 2010	Fortalecimento do modelo participacionista	Conferências como protagonista de um modelo que defendia a participação "como método de governo" em nível federal.	Consolidação da democracia participativa; fortalecimento da participação da sociedade civil; diversificação temática das conferências para além das políticas sociais (meio ambiente, desenvolvimento urbano e rural, diversidade e grupos minoritários, além de temas associados e transversais); maior impacto na formulação de políticas públicas (construção de planos e políticas nacionais); aperfeiçoamento e consolidação do desenho institucional e metodológico típico (etapas municipais, estaduais e nacional; eleição de delegados e construção de propostas); regulamentos e continuidade; expertise criada em conjunto com atores estatais e da sociedade civil.



Quadro 1
Características das conferências nacionais por período (1941-2022) (Cont.)

Período	Conferências e contexto sociopolítico	Modelo conferencial	Principais características
2011 a 2016	Articulação e transversalidade das conferências nacionais	Articulação entre conferências e as diferentes IPs, a partir do questionamento de sua efetividade	Manutenção da expansão quantitativa identificada no período anterior; questionamentos em relação à qualidade e à efetividade das conferências nacionais. Busca pela articulação e transversalidade das IPs, por meio da Política e do Sistema Nacional de Participação Social; questionamento da relevância das IPs pelo poder legislativo federal, de perfil mais conservador. Desconexão entre as IPs e as manifestações populares que tiveram lugar a partir de junho de 2013.
2016 a 2022	Desdemocratização	Conferências entre o desmantelamento e a resistência	Redução do apoio governamental às conferências; enfraquecimento da participação da sociedade civil; ênfase no corte de gastos; cancelamento e adiamento de conferências; rejeição formal às IPs e aos espaços de controle social; desmonte da estrutura de participação; desregulamentação; ausência de novas temáticas; realização de conferências digitais com pouca adesão, mobilização e metodologias pouco interativas; incertezas sobre a realização das conferências; recusa de participação de setores do Estado e da sociedade civil; extinção de órgãos e conselhos responsáveis por convocar e organizar conferências; mudanças nas regras de composição e mandatos da sociedade civil; desmobilização de recursos organizacionais, de comissões organizadoras e de equipes gestoras; conferências como locus de resistência ao desmantelamento de políticas públicas; inovações pontuais (transmissão online, fortalecimento de novas etapas, a exemplo das conferências livres e temáticas).

Fonte: Elaboração própria.

Conferências nacionais de 1941 a 1985: o nascimento do Estado de bem-estar social e as primeiras conferências

O ano de 1941, quando foram realizadas as primeiras edições das Conferências Nacionais de Saúde e de Educação, é considerado como o marco inicial da história das conferências no Brasil. Isso não quer dizer que eventos semelhantes não tenham ocorrido antes⁹, mas a data marca o momento em que esses processos ganharam caráter oficial, regionalizado e registrado. Esse contexto coincide com as primeiras formulações, no Brasil, de políticas sociais de caráter coletivo e envolvendo competências compartilhadas entre os vários níveis federativos. Isso fica claro no resultado da reforma ministerial de 1937, que criou o Conselho Nacional de Saúde na estrutura do Ministério da Educação e Saúde (Brasil, 1937) e instituiu as Conferências Nacionais de Educação e Saúde com o objetivo de “facilitar ao Governo Federal o conhecimento das atividades concernentes à educação e à saúde” e “orientá-lo na execução dos serviços locais de educação e de saúde, bem como na concessão do auxílio e da subvenção federais” (Brasil, 1937)¹⁰.

A tendência de maior controle e centralização por parte do governo federal ocorre em um período em que a democracia brasileira estava em um momento de desdemocratização, no auge da ditadura do Estado Novo, liderada por Getúlio Vargas. Ironicamente, o modelo conferencial — que posteriormente foi relacionado à ampliação da participação social e à democratização da sociedade — foi concebido por um governo autoritário em sua tentativa de implementar políticas de alcance nacional e promover a articulação entre estados e municípios. A participação social ampla e a democratização não eram objetivos das primeiras conferências nacionais.

Nesse contexto, a 1ª Conferência Nacional de Educação e a 1ª Conferência Nacional de Saúde ocorreram em novembro de 1941, com representantes dos órgãos federais e estaduais. No âmbito da saúde, os debates da época foram marcados pelos dissensos a respeito do papel e da responsabilidade do Estado na prestação dos serviços, principalmente em relação às resistências à centralização dos Institutos de Aposentadoria e Pensão e ao risco de “perda de poder por parte dos trabalhadores” (Mercadante, 2002, p. 238). Na educação, o objetivo era fixar princípios e diretrizes comuns para a organização do ensino primário e normal entre os governos estaduais, municipais e o governo federal, além de estabelecer meios de cooperação. Para avaliar a situação dos serviços de saúde e de educação em todo o território nacional, foram aplicados durante as conferências questionários sobre a situação específica da educação e da assistência sanitária nos estados (Brasil, 1941).

⁹ Como a Conferência Nacional de Educação, convocada pelo governo do estado do Paraná e realizada em Curitiba, em 19 de dezembro de 1927, que propôs a criação de um Ministério da Educação para centralizar as ações de educação no país, até então dispersas em diferentes órgãos e com abordagens distintas em cada estado.

¹⁰ Transcrição conforme a grafia original da época.

Dessa forma, os objetivos das primeiras conferências eram coletar — dos governos locais — informações que pudessem subsidiar as tomadas de decisão do governo federal (Pinheiro *et al.*, 2005). Em um contexto em que a divisão de atribuições entre os entes federativos estava mal definida e em que o próprio papel do poder público como prestador de serviços era posto em questão, as conferências foram uma arena de negociação e pactuação interfederativa. Analisando documentos da época, Clóvis Souza *et al.* (2013a, p. 28) concluem que “as conferências seriam realizadas pelo Governo Federal para efetuar as negociações com os governos estaduais, servindo como meio para a articulação federativa”.

Até 1986, o conjunto de conferências realizadas se resumiu basicamente às de saúde, as únicas que continuaram sendo convocadas. Entre elas, merece destaque a 3ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1963. Tal conferência fortaleceu a posição em favor de um sistema universal e descentralizado de saúde, organizado em bases municipais. A proposta, contudo, não prevaleceu durante o regime ditatorial implantado no ano seguinte, que optou pela unificação dos institutos de pensão no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (Brasil, 1966).

Em seu desenho institucional, o modelo de participação social das oito conferências que ocorreram entre 1941 e 1985 era muito restrito. O foco principal era promover o encontro e o debate entre servidores públicos dos três níveis de governo, com interesse na definição e distribuição de competências na prestação de serviços públicos e na busca por maior articulação e cooperação federativa. Para auxiliar o conjunto de servidores públicos, eram convidados a participar desses espaços especialistas nas áreas em questão, muitos deles professores universitários ou personalidades reconhecidas pelo seu saber técnico ou científico. Ou seja, a intenção era de que os debates nas conferências contassem com dados e evidências para subsidiar melhores decisões públicas, o que permite classificá-las como conferências de especialistas. Ainda que esses especialistas fossem por vezes pertencentes à sociedade civil, não havia ainda o caráter de mobilização social, que foi a marca do modelo posterior, propagado durante as lutas por redemocratização no Brasil.

Conferências nacionais de 1986 a 1992: luta contra a ditadura e redemocratização

Com o processo de redemocratização, e no âmbito da discussão sobre a reestruturação dos órgãos federais de saúde e previdência, em 1986, foi convocada a 8ª Conferência Nacional de Saúde, considerada um divisor de águas e a grande referência para o desenho institucional de conferência que vigorou nas décadas seguintes. Nesse período, o modelo conferencial passa a ser associado aos processos de democratização da sociedade. Sob a coordenação do então Presidente da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Sérgio Arouca, o processo foi organizado de forma mais democrática do que vinha acontecendo até então (Arouca, 2002). Os participantes, não mais restritos a especialistas

e autoridades da área, passam a incluir usuários dos serviços de saúde, que ocuparam 50% das vagas previstas. Outra inovação foi a realização das pré-conferências populares, que evidenciaram um caráter de mobilização social ao redor das pautas em debate, característica que se manteve para a grande maioria das conferências realizadas posteriormente. Ao todo, o processo conferencial envolveu mais de 4 mil pessoas e definiu as bases do Sistema Único de Saúde, que foram incorporadas à Constituição Federal de 1988. De 1985 a 1989, período da redemocratização e de elaboração da nova Constituição, há um primeiro salto quantitativo e qualitativo referente a esse método de participação, sendo realizadas sete conferências nacionais¹¹, todas tendo como foco a área da saúde.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, a participação social na gestão pública ganhou um impulso renovado. Várias áreas de políticas públicas passaram a prever diretrizes ou mecanismos que estimulavam o envolvimento da população nas decisões governamentais. As previsões constitucionais sobre participação, no entanto, precisavam ser concretizadas e, nesse sentido, “a legislação infraconstitucional acabou sendo o fator decisivo” (Avelino; Fonseca, 2018, p. 66). Para além do avanço em seu caráter mobilizatório e participativo, as oito conferências realizadas entre 1986 e 1992 tiveram como marca central a busca pela sua institucionalização no âmbito de Sistemas de Políticas Públicas.

Ainda nesse período, ocorreu a edição da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, as quais regulavam o Sistema Único de Saúde (SUS) e previam conselhos e conferências nacionais como suas instâncias superiores. Esse modelo específico de participação social, inspirado pela 8ª Conferência Nacional de Saúde e agora com respaldo constitucional e legal, seria consolidado no período seguinte.

Conferências nacionais de 1993 a 2002: a consolidação da democracia e o fortalecimento do modelo de controle social

Ao longo da década de 1990, o governo federal promoveu uma ampla rediscussão do papel do Estado¹², em um sentido que não coincidia inteiramente com aquele previsto na Constituição Federal. Uma das principais características desse período foi uma visão mais restrita de cidadania, representada pelo paradigma do cidadão-cliente, que substituiu a noção de cidadania como titularidade de direitos civis, políticos e sociais pela de clientela, que “remete à ordem econômica, e não é inclusiva” (Avelino; Fonseca; Pompeu, 2020, p. 398-399). Essa concepção inspirou propostas reformistas, como o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995), e influenciou projetos semelhantes em nível estadual e municipal.

¹¹ Conferência Nacional da Saúde; dos Recursos Humanos para Saúde; Saúde Bucal; Proteção à Saúde do Índio; Saúde Mental; Saúde e Direitos das Mulheres e Saúde do Trabalhador.

¹² Essa reorientação da narrativa está explícita em vários documentos da época, como o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado: “É importante ressaltar que a redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90” (Brasil, 1995, p. 14).

No mesmo período, todavia, houve um esforço continuado de organização de políticas públicas em torno de sistemas descentralizados de repartição de competências federativas. O caso exemplar foi o do SUS, em 1990, seguido pelo da área de Assistência Social, com a Lei Orgânica da Assistência Social¹³ (Brasil, 1993) de 1993. Em ambos os casos, as conferências nacionais foram previstas¹⁴ como instâncias periódicas de avaliação e proposição de diretrizes para o setor, ao lado dos conselhos de políticas públicas. Além disso, impulsionado pela criação de fundos setoriais, houve significativa ampliação do número de conselhos locais nessas áreas de políticas públicas, atingindo grande parte dos municípios brasileiros, com avanço de serviços públicos de caráter universal e de bem-estar social. Ao longo dos anos seguintes, esse modelo de organização em sistemas de políticas públicas, com um desenho institucional que começava a se tornar mais próximo do seu modelo típico (Souza *et al.*, 2013a), se expandiu para outras áreas, levando consigo a previsão de realização de conferências nacionais.

Isso representou o desenvolvimento do modelo participativo chamado de controle social, expressão baseada na ressignificação promovida pelo movimento sanitário a partir do conceito original de Durkheim (Avelino, 2021, p. 9). Inicialmente, o desenho nasce de forma setorial e restrita, considerando que “a participação nas decisões específicas das políticas públicas, por sua vez, não foram demandas da população como um todo, mas de grupos organizados em torno de pautas bem definidas, o que resultou na criação de espaços participativos nessas áreas setoriais” (Avelino, 2015, p. 18). Assim, o “modelo SUS” de controle social, caracterizado principalmente pela articulação de conselhos e conferências nacionais como instâncias superiores dos seus respectivos sistemas, é institucionalizado na área da saúde e, posteriormente, na da assistência social, impulsionado por atores sociais mobilizados e pela edição de leis instituindo sistemas nacionais. Contudo, nas decisões mais estratégicas do núcleo de governo, muito orientadas pelas concepções reformistas, ainda prevalecia a centralização decisória.

Relativamente à realização das conferências nacionais, os reflexos desse cenário foram ambíguos. Do ponto de vista quantitativo, houve um aumento do número de processos realizados (o dobro do período de 1941 a 1988), impulsionado principalmente pelo fortalecimento do SUS. Em contrapartida, a expansão para outros setores governamentais foi tímida e esporádica. As conferências apareceram como grandes pontos de encontro de defesa do projeto constitucional, mantendo, portanto, desenhos institucionais próximos aos do período da redemocratização, mas sua influência nas políticas públicas foi menor, pois suas deliberações estiveram muitas vezes desconectadas das decisões governamentais, que continuaram operando sob uma concepção mais restrita de Estado e de cidadania.

¹³ A denominação “Sistema Único de Assistência Social” será incluída somente por meio da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.

¹⁴ Art. 18, VI, da Lei nº 8.742, de 1993, e art. 1º, §1º, da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990 (Brasil, 1990).

No início da década de 1990, principalmente durante o governo de Itamar Franco (1992-1994), mantém-se certa frequência na realização das conferências, todas vinculadas ao Ministério da Saúde¹⁵, com exceção da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar, no âmbito da mobilização nacional contra a fome, encampada pelo sociólogo Betinho de Souza e pela ONG Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida.

A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), houve uma maior frequência na realização das conferências, vinte ao todo, ao longo de seus dois mandatos, além da ampliação das temáticas em debate. Foram realizadas as primeiras edições das Conferências Nacionais de Assistência Social; dos Direitos da Criança e dos Adolescentes; dos Direitos Humanos; dos Direitos Humanos de Adolescentes e de Ciência e Tecnologia e Inovação. Apesar disso, muitas experiências e inovações foram datadas, realizadas em determinada gestão ou período, com foco em certas carências de políticas públicas. Não foram, portanto, institucionalizadas, restando também pouca memória sobre os textos bases que orientaram as discussões, o formato de organização, as temáticas discutidas e as deliberações alcançadas.

A expansão do modelo participacionista (2003 a 2010)

Após as eleições de 2002, o governo Lula (2003-2010) promoveu o fortalecimento dos espaços participativos, como parte do movimento pendular de maior democratização bem caracterizado por Avritzer (2019). O conjunto de práticas adotadas foi representado pelo jargão “participação social como método de governo” (Vaz; Pires, 2011, p. 57). Na prática, isso representou uma expansão bastante visível das IPs, com uma maior institucionalização das conferências. A participação se inseriu, assim, como parte da linguagem jurídica corrente da “feição institucional do Estado no Brasil” (Gurza Lavalle, 2011, p. 17), diante da quantidade de processos existentes em diferentes níveis federativos, por meio de distintas correntes partidárias e envolvendo uma quantidade expressiva de pessoas da organização na participação nos debates. Foi nesse período, por exemplo, que muitas conferências passaram a ser reguladas, garantindo a frequência e continuidade dos processos.

Nesse período se consolidou o desenho institucional típico das conferências nacionais (Souza *et al.*, 2013a), inspirado no modelo das conferências de saúde e assistência social e replicado para um conjunto de áreas de políticas públicas, em especial nos temas de proteção e promoção social (Pires; Vaz, 2014). Tal desenho institucional se consolidou também pela expertise criada a partir de erros, acertos e avaliações conjuntas realizadas por gestores públicos, acadêmicos, militantes e organizações da sociedade civil. Esse processo se constituiu não somente pela mobilização da sociedade civil ou da “vontade política” de determinados gestores ou

¹⁵ Conferência Nacional da Saúde; Saúde Indígena; Saúde do trabalhador; Saúde Mental e Saúde Bucal.

partidos, mas também pelas estruturas de conflito e negociações entre Legislativos e Executivos, entre diferentes áreas no interior do próprio governo, na interação entre técnicos e movimentos sociais (Cayres, 2015). Contudo, Romão, Montambeault e Louault (2020) alertam que, apesar do desenho institucional típico e das rotinas participativas comuns que as conferências nacionais introduziram aos repertórios dos movimentos sociais a partir de 2003, há uma grande variação nos propósitos políticos das conferências, tanto do ponto de vista do governo quanto dos atores da sociedade civil mobilizados. Assim, a inclusão de novos temas reflete também a diversidade das agendas de movimentos sociais na interação com o governo.

Entre 2003 e 2010, houve grande incentivo governamental à expansão do modelo participativo típico das áreas de saúde e assistência social para outras áreas de políticas públicas. Com isso, a prática se consolidou, não apenas em virtude do aumento do número de casos, mas principalmente pela diversidade e variedade das áreas envolvidas. Como pode ser analisado no gráfico 1, o crescimento chegou ao pico de catorze conferências concluídas em 2009.

Essa fase representou o que pode ser chamado de período da “expansão fragmentada” da participação social no governo federal (Avelino, 2015). A ampliação, o fortalecimento e as inovações nos espaços participativos ocorriam segundo uma lógica estritamente setorial, fortemente associados a uma área ou política específica. Era esparsa e heterogênea a legislação que regia essas práticas, organizadas em torno de temas ou sistemas, o que contribuiu ainda mais para a fragmentação observada. O governo federal atuava por meio de uma gestão difusa, fomentando as iniciativas e preservando a autonomia das áreas governamentais.

Essa época também foi o apogeu do tema no ambiente acadêmico, quando o estudo da participação social começou a se consolidar como um campo próprio. Em relação às conferências nacionais, isso incluiu desde estudos mais amplos, que buscavam identificar as características gerais desse fenômeno político no contexto brasileiro (Silva, 2009; Avritzer, 2012; Avritzer; Souza, 2013; Alencar; Cruxên; Ribeiro, 2015), até estudos de caso sobre conferências específicas (Silva, 2010; Faria *et al.*, 2012). Essa literatura também se voltou para a análise dos efeitos das conferências nacionais, em especial como instrumentos de inclusão política (Almeida, 2012; Cunha, 2012; Pogrebinschi, 2012).

Articulação e transversalidade das conferências nacionais (2011 a 2016)

Com base na literatura especializada, é possível perceber que as análises sobre as práticas de participação social se tornaram mais críticas ao longo do tempo. Se antes os espaços participativos eram defendidos de forma geral como arenas de ampliação da democracia em oposição a governos menos abertos à participação, após o período de expansão fragmentada, “o consenso utópico gradativamente perde espaço para as expectativas quebradas e os desafios para sua remediação” (Avelino, 2021, p. 19). Entre

esses desafios, estão os problemas referentes às expectativas de efetividade (Pires, 2011), inclusão política (Alencar *et al.*, 2013a) e articulação desses espaços.

Esses dilemas, mais qualitativos do que quantitativos, orientaram o segundo momento do fortalecimento dos espaços participativos, correspondente à primeira metade da década de 2010. No período compreendido entre 2011 e 2016, as conferências continuaram a ser realizadas de forma frequente, com pico de onze processos concluídos em 2013 (ver gráfico 1), mas não com a mesma intensidade da década anterior. Nesse segundo momento, a preocupação com a articulação dos espaços era maior do que com a sua expansão. Isso trouxe para a gestão da participação social o debate sobre sua transversalidade (Alencar; Avelino, 2017).

Se no momento anterior o foco foi a expansão da realização de conferências nacionais em novas áreas governamentais, nesse segundo momento a ênfase se dá em aspectos específicos da organização de conferências, disseminados sob a forma de boas práticas. Esse movimento foi captado por uma parte da literatura, que se voltou para estudos de natureza propositiva (Souza, 2012; Alencar *et al.*, 2013b; Alencar; Cruxên, 2015), envolvendo questões mais qualitativas, como organização de etapas e monitoramento de resultados. Um exemplo típico de difusão de boas práticas foram as conferências digitais, iniciadas no final da década de 2000 como uma inovação e rapidamente difundidas a partir de 2010. No entanto, conforme observa Parra Filho (2017, p. 11), “cada conferência adotou usos bastante distintos, em ênfases variadas e, mesmo do ponto de vista tecnológico, nenhuma adotou a ferramenta utilizada pela outra”. Ou seja, apesar das influências recíprocas, as conferências nacionais continuaram sendo organizadas de forma setorial e isolada.

Do ponto de vista temporal, o marco inicial dessa fase foi a realização do 1º Fórum Interconselhos, em 2011, enquanto o fim do ciclo coincide com a edição da Política e do Sistema Nacional de Participação Social (PNPS) em 2014. O Fórum foi uma tentativa de criação de um “segundo nível” (Avelino; Santos, 2014) de participação social, envolvendo os conselhos existentes para discutir temas estratégicos e transversais, como o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. Embora tenha sido bem-sucedido em mostrar uma estratégia de articulação de conselhos nacionais, falhou em integrar outros espaços, em especial as conferências nacionais.

Esse desafio coube à PNPS, editada por meio do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, com o objetivo de, conforme o art. 1º, “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo” (Brasil, 2014). Além de incluir as conferências nacionais entre os integrantes do Sistema Nacional de Participação Social, o Decreto também estabeleceu, de forma inédita, diretrizes gerais a serem observadas em todo o governo federal, a exemplo de regras sobre publicidade, periodicidade e acompanhamento de resultados. A PNPS foi objeto de muita polêmica e conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo federal (Alencar; Ribeiro, 2014), com acusações de que a Presidência da República procurava aumentar o poder dos movimentos sociais enquanto enfraquecia o

Congresso Nacional. Apesar de somente ter sido formalmente revogada em 2019, não chegou a ser implementada nesse interregno. Na sequência, o impeachment de 2016 direcionou a pauta da participação social para questões básicas e elementares, tais como a continuidade e sobrevivência dessas práticas (Avelino; Alencar; Costa, 2017).

Em síntese, os períodos com maior intensidade na realização de conferências foram compreendidos entre 2003 a 2016, em que 116 processos foram realizados. Desse total, 74 se deram durante a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que teve uma média de nove conferências por ano de governo. O governo Lula foi responsável por 43% das conferências realizadas no país de 1941 a 2002. Outros 42 processos (24%) foram realizados durante o mandato presidencial de Dilma Rousseff (2011-2016), com uma média de 8,4 conferências por ano. Os governos Lula e Dilma correspondem a 67,44% do total de conferências nacionais realizadas de 1941 a 2022. Ao incluir nesses dados o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o percentual chega a 80% do total, ou 136 processos de 172 ao longo da trajetória das conferências nacionais.

As conferências nacionais e a desdemocratização (2016 a 2022)

As IPs não passaram imunes à instabilidade e ao movimento pendular de desdemocratização ocorrido no Brasil a partir de 2013 (Avritzer, 2019). O avanço na institucionalização da participação por meio de decretos e legislações e a relativa expansão e continuidade de experiências em âmbito municipal, estadual e federal foi confrontado por sinais de retração e de desmobilização no país. Um exemplo desse processo foi a descontinuidade do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre (Silva, 2021; Fedozzi, 2022).

Outro momento de inflexão ocorreu, a partir de 2016, com os adiamentos nos calendários previstos para as conferências nacionais durante o governo de Michel Temer (2016-2018), gerando instabilidade e apreensão quanto à realização de processos que estavam em andamento ou que tinham previsão de realização. Todas as sete conferências concluídas em 2016 foram finalizadas antes do impeachment de Dilma Rousseff. A partir de 2017, houve ainda maiores restrições e instabilidades. Um exemplo disso ocorreu com a Conferência Nacional das Cidades, prevista, inicialmente, para acontecer em 2017 e adiada para 2019 pelo Decreto Presidencial nº 9.076, de 7 de junho de 2017. Nesse mesmo ato, foi retirado do Conselho das Cidades (ConCidades) o papel de convocar a Conferência das Cidades, bem como de a Conferência ser o espaço de eleição dos membros titulares e suplentes do ConCidades (Gurza Lavalle; Bezerra, 2022). Durante o governo Temer, houve uma perda de espaço político na atuação de conselhos nacionais de políticas públicas, que passaram a sofrer com a falta de recursos para funcionamento e manutenção de suas equipes gestoras (Avelino; Alencar; Costa, 2017), além do acirramento de conflitos entre os membros governamentais e os conselheiros representantes da sociedade civil (Avelino; Fonseca; Pompeu, 2020), gerando

dificuldades também para a organização dos processos de conferências. Durante o governo Temer, foram realizadas outras sete conferências entre 2017 e 2018, sendo que duas dessas, a 1ª Conferência Nacional em Vigilância em Saúde e a 2ª Conferência Nacional de Saúde das Mulheres, tiveram seus decretos autorizados no dia 11 de maio, um dia antes do afastamento de Dilma Rousseff por 180 dias até o julgamento final do impeachment, concluído em 31 de agosto de 2016. Ou seja, eram processos que já estavam previstos e em andamento. Outras quatro conferências foram convocadas nos três meses seguintes à mudança de governo e apenas uma foi convocada em 2017, a 3ª Conferência Nacional de Educação. Essa foi realizada em 2018, com amplo questionamento e esvaziamento de entidades da sociedade civil, que se negaram a participar em razão da mudança das entidades que compunham o Fórum Nacional de Educação (FNE), por meio da Portaria do Ministério da Educação nº 577, de 27 de abril de 2016. A retirada de diversas organizações do FNE, bem como a saída deliberada de outras entidades como forma de protesto, resultou na criação do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), que organizou também em 2018 a 1ª Conferência Nacional Popular de Educação (Conape), em contraponto à conferência realizada pelo governo Temer.

A partir do governo Bolsonaro (2019-2022), houve uma queda brusca na realização de conferências nacionais. A média de pouco mais de uma conferência por ano foi ligeiramente maior do que aquelas praticadas durante os governos militares, outro período caracterizado pela desdemocratização e no qual as conferências eram eventos raros e orientados para especialistas. Em seu governo foram finalizadas apenas seis conferências: a 16ª Conferência Nacional de Saúde; a 11ª Conferência Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes; a 5ª Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas Idosas; a 12ª Conferência Nacional de Assistência Social; a 6ª Conferência Nacional de Saúde Indígena e a 4ª Conferência Nacional de Educação. Esta última, convocada em julho de 2022 e realizada virtualmente em novembro do mesmo ano, foi criticada por ter sido esvaziada e com pouca agregação de propostas de conferências municipais e estaduais (Passos, 2023). De forma similar ao que ocorreu durante o governo Temer, o FNPE organizou a 2ª Conape. Parte das entidades do FNPE não reconhece como legítima a 4ª Conferência Nacional de Educação, uma vez que não resultou de um processo participativo amplo, mas de um evento realizado às pressas para cumprir a legislação do Plano Nacional de Educação — Lei nº 13.005/2014 —, que prevê a realização de conferências a cada 4 anos. Outras duas, as de Saúde e Saúde Indígena, foram convocadas ainda na gestão de Michel Temer.

O arrefecimento dos processos participativos já estava em andamento durante o governo de Michel Temer, mas foi o Decreto 9.759/2019, instituído pelo governo Bolsonaro, que enfatizou que as IPs não estavam plenamente institucionalizadas e não eram prioridade no núcleo político do governo (Karam; Avelino; Fonseca, 2018), e, portanto, não eram mais centrais nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas.

O decreto extinguiu, em um único ato, conselhos e colegiados da administração pública federal de forma ampla e indiscriminada. Isso gerou, por um lado, uma insegurança jurídica (Bezerra; Rodrigues; Romão, 2021), por outro, motivou reações por parte da sociedade civil, do Legislativo e do Judiciário, a exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6121), que teve decisão favorável no Plenário do Supremo Tribunal Federal, no sentido de reconhecer os conselhos como uma das formas de concretizar os princípios da participação contidos na Constituição. A decisão evitou que colegiados nacionais institucionalizados por meio de leis federais fossem extintos pelo decreto 9.759/2019.

O dismantelamento dos conselhos interferiu também nos processos de conferências, ao desarticular uma ampla rede de atores, mobilizados na realização das inúmeras etapas preparatórias, municipais e estaduais. Da mesma forma, gerou insegurança tanto em relação à realização das etapas nacionais programadas em anos anteriores, bem como na efetivação de eleições de delegados eleitos nas diferentes etapas que antecedem etapas nacionais das conferências que foram mantidas.

Para Bezerra, Rodrigues e Romão (2021, p. 6), o efeito do Decreto 9.759/2019 também objetivava o “enfraquecimento daqueles [atores] que são considerados seus adversários políticos no âmbito da sociedade civil e de desregulamentação das políticas públicas constituídas”, os quais estariam, portanto, ocupando diferentes espaços no interior dos conselhos ou participando de conferências. Cabe lembrar que uma parte significativa das conferências é organizada pelos conselhos, e a restrição na atuação desses colegiados influenciou toda a arquitetura da participação e, por consequência, a realização e a efetividade das conferências nacionais.

A partir das resistências no âmbito do judiciário, o governo Bolsonaro passou a ajustar suas ações quanto àquelas estruturas mais críticas ao seu governo, principalmente ligadas às temáticas dos direitos humanos e meio ambiente (Missiatto *et al.*, 2021; Monteiro *et al.*, 2023). Quanto às demais áreas, o governo atuou pela inação ao não propor a realização ou convocação de novas conferências ou pelo contínuo adiamento de conferências que já possuíam decretos de convocação (quadro 2). Outro efeito foi a realização de processos menores e pouco coordenados nacionalmente, com baixa produção de memória de debates e deliberações referentes aos processos realizados.

Quadro 2
Conferências paralisadas ou com calendários atrasados até dezembro de 2022

Conferências	Edição	Previsão inicial	Status	Decreto/Convocação	Decreto/Revogação/Alteração
Conferência Nacional das Cidades	6ª	2017	2025	Resolução normativa nº 19 de 18 de setembro de 2015	Decreto 9.076 de 7 de junho de 2017
Conferência Nacional Infantojuvenil pelo Meio Ambiente	5ª	2018	Sem previsão	Portaria Interministerial nº9 de 19 de dezembro de 2017	
Conferência Nacional de Saúde Indígena	6ª	2019	2022	Portaria nº 1.730, de 13 de junho de 2018	Portaria nº 1.730, de 13 de junho de 2018
Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	6ª	2019	2023	Não foi convocada — desarticulação Conselho	
Conferência Nacional LGBT	4ª	2019	2025	Decreto nº 9.453, de 31 de junho de 2018	Decreto 10.346 de 2020
Conferência Nacional da Juventude	4ª	2020	2023	Decreto 9974 de 16 de agosto de 2019	Portaria 512, de março de 2020 Decreto 10.127 de 25 de novembro de 2019
Conferência Nacional de Saúde Mental	5ª	2020	2023	Resolução nº 652, de 14 de dezembro de 2020	Resolução nº 677, de 13 de junho de 2022
Conferência Nacional de Políticas Para Mulheres	5ª	2020	2025	Decreto nº 9585 de 27 de novembro de 2018	Resolução nº 1, de 23 de fevereiro de 2021
Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência	5ª	2020	2024	Decreto nº 10.255, de 27 de fevereiro de 2020	Decreto nº 10.879, de 1º de dezembro de 2021
Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	5ª	2020	2025	Decreto nº 9.620, de 20 de dezembro de 2018	Resolução nº 48, de 4 de dezembro de 2019 Decreto nº 10.757, de 29 de julho de 2021 — Previsão para 2021
Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial	5ª	2022	2025	Decreto 10.774 de 23 de agosto de 2021	Decreto 11.054 de 23 de agosto de 2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados em Ministérios e do Diário Oficial da União.

Paralelamente aos processos de desmonte das IPs, a pandemia da covid-19, declarada pela Organização Mundial de Saúde em março de 2020, resultou em uma série de medidas sanitárias a fim de conter a propagação dos casos no mundo, como a restrição à circulação e à concentração de pessoas, em um contexto marcado por informações contraditórias, fake news e negacionismo científico (Kropf, 2022; Paes-Sousa, 2022).

O impacto da pandemia nas conferências se deu por meio de paralisação e adiamento tanto de reuniões preparatórias como das etapas municipais, estaduais e nacionais em andamento ou previstas. Em muitos casos, conferências foram canceladas sem a apresentação de um novo cronograma de execução, gerando uma desarticulação entre o governo federal e outros entes federados, acentuada pelo regime de teletrabalho e pela diminuição das equipes de trabalho e comissões organizadoras das conferências e conselhos (Alencar; Avelino, 2022).

Em reação, algumas conferências desenvolveram meios e estratégias de adaptação à restrição aos encontros presenciais, tais como o aumento do uso de ferramentas digitais nos processos de interação entre participantes (Fonseca, 2022). Nesse contexto, foi realizada a 11ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CNDCA), a 5ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDPI) e a 12ª edição da Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS). Estas conferências se utilizaram do formato online, apresentando, por um lado, certos ganhos como a transmissão aberta do evento para além dos delegados inscritos e a manutenção assíncrona das apresentações, debates e fóruns em plataformas digitais, que pode ser uma forma de ampliar a memória desses processos, desde que incorporada como uma regra procedimental. Por outro lado, elas tiveram perda da capacidade de mobilização, uma característica mais acentuada no formato presencial. Além disso, há críticas às metodologias utilizadas, que por vezes não permitiam a plena interação entre os participantes, e à forma como as conferências foram convocadas e conduzidas pelo governo federal (Avelino; Pompeu, 2022; Fonseca, 2022; Alencar; Avelino, 2022).

Já a 5ª CNDPI ocorreu sob o peso de diversas críticas e boicotes por delegações estaduais, não somente em reação à condução da conferência, mas também ao desmonte ocorrido na estrutura de participação dessa política pública, impactada pelo Decreto 9.893/2019 e por mudanças na composição e nas regras de funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI). O contexto conflitivo entre o governo Bolsonaro e a sociedade civil envolvida com a área impactou o processo de organização da 5ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, prevista inicialmente para 2018, mas realizada apenas em 2021. Diversos delegados e organizações ligadas à defesa de direitos da pessoa idosa se recusaram a participar das etapas estaduais, esvaziando de forma deliberada o processo (Avelino; Pompeu, 2022). Já a 11ª CNDCA e a 12ª CNAS encontraram soluções razoáveis para a realização dos processos participativos. No caso da 12ª CNAS, o resultado parcialmente positivo se deu em decorrência de uma ampla rede de atores da sociedade civil anteriormente

mobilizada, que inclusive realizou uma conferência alternativa, convocada pela sociedade civil, como resposta ao processo de desmobilização promovido pelo governo federal.

O quadro 2 mostra que são diversos os casos de conferências que foram adiadas ou suspensas antes mesmo da pandemia, em decorrência das alterações realizadas nos conselhos, da redução de equipes organizadoras ou de conflitos entre agentes do Estado e da sociedade civil. A pandemia apenas agravou esse processo. É importante ressaltar que muitos decretos que adiaram as conferências não estabeleceram previsão para a sua realização, deixando os prazos em aberto para decisão futura. Um exemplo disso foi a 4ª Conferência Nacional da Juventude. Prevista inicialmente para 2019¹⁶, a Portaria nº 512 definiu o prazo de março a maio de 2020 para a realização das etapas municipais, de maio a junho para a realização das etapas estaduais, e agosto para a realização da etapa nacional. O prazo exíguo proposto pelo então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos foi alvo de diversas críticas que pediram o cancelamento do calendário proposto por conta da impossibilidade de execução dentro dos padrões razoáveis para a convocação e realização das etapas municipais e estaduais. Diante desse processo, a conferência foi novamente adiada sem que um novo calendário fosse proposto.

Outros exemplos demonstram que algumas paralisações das conferências também foram motivadas devido ao teor das pautas abordadas e por mobilizarem movimentos sociais e atores críticos ao governo. A 4ª Conferência Nacional LGBT, por exemplo, convocada, em 2018, pelo Decreto nº 9.453, de 31 de junho, foi revogada pelo Decreto nº 10.346, de 2020. Antes disso, a realização da conferência já era contestada na Câmara dos Deputados, por meio do Projeto de Decreto Legislativo nº 1014/2018¹⁷, que alegava que sua realização seria uma “afrenta legal aos bons costumes de uma sociedade justa e moralmente civilizada” (Miranda, 2018).

A 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar, prevista para realização em 2019, sequer foi convocada em razão da extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) e da desarticulação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), desmontando, assim, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Diante desse desmantelamento, o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar convocou a Conferência Nacional Popular, Democrática e Autônoma por Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional para o ano de 2020, sendo alterada por conta da pandemia para 2021.

Outros movimentos de resistência à suspensão e/ou não realização de conferências podem ser observados pela Conferência Democrática de Assistência Social¹⁸, realizada em novembro de 2019, e pela Conferência Popular pelo Direito às Cidades, realizada em junho de 2022 e que contou com mais de 232 eventos

¹⁶ Decreto 9.974 de março de 2019, alterado pelo decreto 10.127, de novembro de 2019.

¹⁷ O projeto foi arquivado em razão do final da Legislatura (art. 105 Regimento Interno Câmara dos Deputados) não sendo solicitado o seu desarquivamento no transcorrer dos 180 dias na nova legislatura.

¹⁸ Ver <https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/>

preparatórios em todo o Brasil. A Conferência Popular pelo Direito às Cidades foi resultado de um contexto de desmobilização da estrutura de participação anteriormente vinculada ao Ministério das Cidades e ao Conselho Nacional de Cidades, ambos extintos durante o governo Bolsonaro. A 6ª Conferência Nacional das Cidades, contudo, já estava paralisada. Prevista inicialmente para ser realizada em 2017, teve seu calendário alterado para 2019 pelo Decreto 9.076, de 7 de junho de 2017, durante o governo Temer, não sendo realizada também durante a gestão de Bolsonaro.

Os processos de organização popular de conferências têm em comum o fato de contarem com uma ampla rede de articulação da sociedade civil e com alta inserção junto às comunidades de políticas, constituídas e fortalecidas ao longo dos últimos 40 anos. São exemplos de resiliência e resistência da sociedade civil aos processos de desmonte das IPs e da democracia participativa no Brasil entre 2016 e 2022.

Considerações finais

Este artigo realizou levantamento quantitativo inédito e analisou a trajetória histórica das 172 conferências nacionais realizadas no Brasil das primeiras edições, em 1941, àquelas realizadas até o final do governo de Jair Bolsonaro (2018-2022). Ao sistematizar quantitativamente todas as edições realizadas, nas diferentes áreas de políticas públicas, pudemos também tecer comentários qualitativos sobre os desenhos institucionais, as metodologias utilizadas e os contextos políticos que permearam o funcionamento de tais IPs.

Foi notado que, ainda que as conferências estivessem presentes na estrutura de gestão de políticas públicas desde a década de 1940, foi somente a partir da década de 1980 que passaram a incorporar a sociedade civil como parte de seu arcabouço conceitual e organizacional. Destaca-se a década de 2000, em que as conferências nacionais ganham maior relevância, consolidando um desenho institucional típico. A quantidade de edições realizadas foi ampliada, assim como a diversidade de temáticas e o perfil e número de atores envolvidos. Nesse contexto, as conferências passam a ter maior vinculação com os conselhos de políticas públicas, sendo, em muitos casos, a etapa pública de eleição de representantes de diferentes segmentos da sociedade civil. Ao mesmo tempo, os conselhos se consolidaram como as instâncias autorizadas para a convocação das conferências nacionais, em conjunto com os órgãos federais como Secretarias e Ministérios. Conselhos e conferências tornaram-se IPs com forte imbricação, compartilhando aprendizados e desafios.

Ainda que muitos desses processos envolvessem críticas que procuraram debater seus limites e, principalmente, suas formas de aperfeiçoamento, não se questionava sua existência enquanto um processo fundamental para a gestão democrática de políticas públicas entre os anos 1990 e a primeira década do século XXI. Contudo, com a desdemocratização brasileira ocorrida a partir de 2013, tais IPs passam a ser

relativizadas e questionadas. Durante o governo Temer (2016-2018), houve suspensão e dificuldades na realização das conferências nacionais, e a partir da gestão de Bolsonaro tais IPs passaram por um período de dismantelamento ativo (Bauer *et al.*, 2012; Bauer; Knill, 2012; Jordan; Bauer; Green-Pedersen, 2013).

Houve uma intenção deliberada de reduzir, cercear e enfraquecer as IPs, ainda que não se tenha conseguido destruir sua estrutura historicamente construída. No caso particular das conferências nacionais, seu dismantelamento se fez por meio de mudanças nas regras, por meio do encerramento de conselhos responsáveis pelas convocações, da revogação de mandatos de conselheiros, de constantes mudanças no calendário, da desmobilização de recursos organizacionais e de comissões organizadoras. O dismantelamento se fez ainda pela falta de informação e falta de coordenação nacional, pela desorganização e por frequentes paralisações, agravadas também devido à pandemia de covid-19. Além desses fatores, conferências deixaram deliberadamente de serem convocadas em razão do antagonismo do governo Bolsonaro a pautas e atores vinculados às demandas LGBTIQI+, direitos reprodutivos e meio ambiente.

Nesse sentido, o desmonte das IPs durante a gestão Bolsonaro não pode ser visto como algo isolado, mas como resultado de um processo maior de desdemocratização. Uma das principais contribuições desse artigo, que pode ser aprofundada em estudos posteriores utilizando a documentação coletada, é levantar a hipótese de que o próprio modelo de conferência considerado típico corresponde tão somente a uma construção histórico-institucional recente e delimitada ao período de expansão do modelo participacionista. Essa construção esteve intimamente relacionada a um contexto sociopolítico específico de maior apoio social a modelos democráticos, em linha com os ciclos de maior democratização de Tilly (2013) e com um determinado momento do pêndulo da democracia, abordado por Avritzer (2019).

A tradição institucional das conferências é temporalmente muito anterior e dotada de uma diversidade de estilos e formatos que permite afirmar que existe certa fragilidade do modelo conferencial no Brasil, sendo mais relevante tratar tais IPs como fortemente dependentes das especificidades dos momentos históricos de democratização e desdemocratização do que tentar conceituar, promover e/ou aperfeiçoar modelos ou desenhos institucionais considerados "ideais", mas que na verdade correspondem a um específico momento histórico da trajetória dessas conferências.

Além disso, em confluência com as conclusões apontadas por Fonseca (2019) ao analisar a consulta popular no Rio Grande do Sul, defende-se que a fragilidade e a volatilidade das conferências nacionais enquanto IPs centrais no processo político foram acompanhadas de flexibilidade e capacidade adaptativa, o que permitiu que tais processos tenham sido resilientes e perenes há mais de oito décadas no âmbito das políticas públicas nacionais, ainda que sua importância e centralidade para as políticas públicas tenham variado muito ao longo do tempo.

Tais conclusões são especialmente relevantes quando, a partir de 2023, se inicia um novo ciclo em que as conferências nacionais são recolocadas em debate, como parte do processo de reversão do desmantelamento da arquitetura participativa ocorrido nos últimos anos. O contexto sociopolítico brasileiro mudou sobremaneira desde o fim do período de expansão do modelo participativo em 2016. A ascensão da extrema direita, o questionamento de políticas sociais e de direitos humanos e a retomada de uma visão individualista e restrita de cidadania têm impacto significativo na aceitação social da retomada desses processos participativos. Além disso, o próprio perfil da sociedade civil e seus repertórios de ação foram significativamente alterados, a partir do protagonismo de movimentos de massa de perfil conservador e de mudanças nas formas de interação e mobilização social, com avanço dos formatos digitais em detrimento de encontros presenciais.

Se, ao longo de sua trajetória, as características principais das conferências foram determinadas pelas mudanças no contexto sociopolítico, é difícil imaginar que esforços que procurem a restauração e a continuidade do modelo e do desenho institucional típico das conferências até 2016 possam ter sucesso em um contexto político profundamente diverso. É imperativo, portanto, que os agentes governamentais e especialistas da sociedade responsáveis pela retomada dessas IPs promovam mudanças significativas nos objetivos e no desenho institucional das novas conferências, na busca por retomar a centralidade da participação social nas políticas públicas brasileiras.

Referências

- ALENCAR, J.; AVELINO, D. P. A XII Conferência Nacional de Assistência Social: método e conteúdo em período de pandemia. *Boletim de Análise Político-Institucional*, [s. l.], n. 32, p. 53-62, jan.-jun. 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11602>. Acesso em: 24 jan. 2023.
- ALENCAR, J.; CRUXÊN, I. *Organização de Conferências Nacionais: desafios e novas possibilidades de diálogo*. Nota Técnica n. 14. Brasília: Ipea/Diest, maio 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5740/1/NT_n14_Organizacao-conferencias-nacionais_Diest_2015-maio.pdf. Acesso em: 8 nov. 2022.
- ALENCAR, J.; CRUXÊN, I.; RIBEIRO, U. Participação social no planejamento federal: um olhar a partir das conferências nacionais das políticas públicas. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). *Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir*. Brasília: Ipea, 2015. p. 259-293. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5253/1/Planejamento%20Brasil%20s%C3%A9culo%20XXI.pdf>. Acesso em: 12 out. 2022.
- ALENCAR, J. L. O.; RIBEIRO, U. O. Decreto sobre a participação social no governo federal e a “polêmica bendita”. *Boletim de Análise Político-Institucional*, [s. l.], n. 6, p. 23-27, jun./nov. 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5935/1/BAPI_n06_p23-27_RD_Decreto-participacao-social_Diest_2014-jun-nov.pdf. Acesso em: 5 nov. 2022.

ALENCAR, J.; CRUXÊN, I.; FONSECA, I.; PIRES, R.; RIBEIRO, U. Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 112-146, jan./abr. 2013a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222013000100006>. Acesso em: 17 mar. 2024.

ALENCAR, J.; LIMA, P. P. F.; RIBEIRO, U. C.; SOUZA, C. H. L DE. *Experiências de monitoramento dos resultados de Conferências Nacionais*. Nota Técnica n. 7. Brasília: Ipea-Diest, out. 2013b. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5795?mode=full>. Acesso em: 5 nov.2022.

ALMEIDA, G. A participação social no governo federal. In: SILVA, E. M.; CUNHA, E. S. (org.). *Experiências internacionais de participação*. São Paulo: Cortez, 2010.

ALMEIDA, D. R DE. *Representação política e conferências: os desafios da inclusão da pluralidade*. Texto para discussão n. 1750. Brasília: Ipea, jun. 2012. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1117>. Acesso em: 18 set. 2022.

AROUCA, S. Radis entrevista: Sergio Arouca – O eterno guru da Reforma Sanitária. Entrevistador: Revista Radis. *Radis Comunicação em Saúde*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 18-21, out. 2002. Disponível em: <https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/33499>. Acesso em: 10 dez. 2022.

AVELINO, D. Difusão e Concentração: notas sobre a gestão da participação social no Governo Federal. *Boletim de Análise Político-Institucional*, [s. l.], n. 8, p. 17-23, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6855>. Acesso em: 16. dez. 2022.

AVELINO, D. Saúde Amanhã: De (im)pacientes a sujeitos políticos: desafios e perspectivas para a democracia participativa e o controle social nas políticas de saúde. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021. (Série Saúde Amanhã. Textos para Discussão 61). Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/52162>. Acesso em: 2 nov. 2022.

AVELINO, D.; ALENCAR, J.; COSTA, P. *Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência*. Texto para Discussão n. 2340. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8112>. Acesso em 16 nov.2022.

AVELINO, D.; ALENCAR, J. Articulação e transversalidade: percursos da participação social no governo federal brasileiro. *Boletim de Análise Político-Institucional*, [s. l.], n. 12, p. 75-80, jul.-dez. 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/171020_BAPI12_10.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

AVELINO, D.; ALENCAR, J. Conferências Nacionais em tempos de pandemia: apresentação. *Boletim de Análise Político-Institucional*, [s. l.], n. 32, p. 5-12, jan.-jun. 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11597>. Acesso em: 12. dez. 2022.

AVELINO, D.; FONSECA, I. CF 30 anos: soberania popular e participação social. In: Associação dos Funcionários do Ipea (org.). *30 anos da Constituição Federal Brasileira: notas para um obitúrio precoce (1988/2018)*. Brasília: Afipea, 2018. p. 59-68. Disponível em: <https://afipeasindical.org.br/content/uploads/2018/10/Constituicao-Notas-para-um-obituario-precoce-site.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2022.

AVELINO, D.; FONSECA, I.; POMPEU, J. C. B. O lugar do povo: análise do projeto de participação social do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (org.). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. Brasília, CEPAL; Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 391-412. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10364>. Acesso em: 21 out. 2022.

AVELINO, D.; POMPEU, J. C. B. A V Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa: conflitos e adaptações. *Boletim de Análise Político-Institucional*, [s. l.], n. 32, p. 43-51, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11601>. Acesso em: 23 jan. 2023.

AVELINO, D.; SANTOS, J. C. DOS. O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, v. 4, n. 2, p. 164-182, 2014. Disponível em: https://assecor.org.br/wpfd_file/o-forum-interconselhos-e-a-consolidacao-de-agendas-transversais-de-planejamento/. Acesso em: 17 de nov. 2022.

AVRITZER, L *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia, 2019.

AVRITZER, L. *Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Texto para discussão n. 1739. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1137>. Acesso em: 21 out. 2022.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. DE. (org.). *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/livro%20conferencias%20nacionais.pdf. Acesso em: 26 jun. 2024.

BALLESTRIN, L. Desigualdades pós-coloniais no processo de desdemocratização global: ausência do sul no debate sobre a crise das democracias liberais. *Dissertatio*, Pelotas, v. suplementar 12, p. 95-121, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/dissertatio/article/view/24820>. Acesso em: 5 out. 2025.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. In: BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C.; HÉRITIER, A.; JORDAN, A. (ed.). *Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p.30-56.

BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C.; HÉRITIER, A.; JORDAN, A. (ed.). *Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BEZERRA, C. DE P.; RODRIGUES, M.; ROMÃO, W. *Instituições participativas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9759/2019 sobre os conselhos de direitos humanos*, 2021. Texto disponibilizado pelos autores antes da publicação. Disponível em: https://www.academia.edu/46872457/Institui%C3%A7%C3%B5es_participativas_no_governo_Bolsonar_o_impactos_do_Decreto_9_759_2019_sobre_os_Conselhos_de_Direitos_Humanos. Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Lei N. 378 – de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. *Diário Oficial da União*: col. 1, Rio de Janeiro, p. 1210, 15 jan. 1937. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/541649/publicacao/15713509>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Ministerio da Educação e Saude. *Folheto n. 5. 1.ª Conferência Nacional de Educação e 1.ª Conferência Nacional de Saude*. Rio de Janeiro: Serviço de documentação, 1941. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/1%20conferencia%20nacional%20e%20saude.pdf>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 13523, 22 nov. 1966. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-72-21-novembro-1966-375919-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 31 dez. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República; Câmara da Reforma do Estado; Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 26 maio 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 2 fev. 2025.

CAYRES, D. C. *Ativismo institucional no coração da Secretaria Geral da Presidência da República: a Secretaria Nacional de Articulação Social no governo Dilma Rousseff (2011-2014)*. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/tesedomitilacayres.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2022.

CUNHA, E. S. *Conferências de políticas públicas e inclusão participativa*. Texto para discussão n. 1733. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1172>. Acesso em: 23 nov. 2022.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FARIA, C. F.; LINS, I. L.; LOBÃO, E. R.; CARDOSO, J. A. P.; PETINELLI, V. *Conferências locais, distritais e municipais de saúde: mudança de escala e formação de um sistema participativo, representativo e deliberativo de políticas públicas*. Texto para discussão n. 1727. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1177>. Acesso em: 16 out. 2022.

FEDOZZI, L. O retrocesso da participação e a contrarreforma urbana. In: MARX, V.; FEDOZZI, L. J.; CAMPOS, H. A. *Reforma urbana e Direito à Cidade em Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p.115-138. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2023/03/Reforma-Urbana-e-Direito-a-Cidade_PORTO-ALEGRE-v2.pdf. Acesso em: 9 set. 2025.

FONSECA, I. F. Instituições Participativas em Tempos de Conflito e de Pandemia: o caso da XI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Boletim de Análise Político-Institucional*, [s. l.], n. 32, p. 23-30, jan.-jun. 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11599/1/BAPI_32_Artigo_2_instituicoes.pdf. Acesso em: 09 jun. 2023.

FONSECA, I. F. Resiliência, escala e participação em governos de direita: uma análise da Consulta Popular, no Rio Grande do Sul (1998-2018). *Opinião Pública*, Campinas, v. 25, n. 3, p. 694-725, set.-dez. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/9jngrYJQ78bDwMJTgBb3jtb/>. Acesso em: 27 jan. 2025.

GURZA LAVALLE, A. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300002>. Acesso em: 16 out. 2022.

GURZA LAVALLE, A.; BEZERRA, C. Participação Social. In: SZWAKO, J.; RATTON, J. L. (org.). *Dicionário dos Negacionismos no Brasil*. Recife: Cepe, 2022. p. 242-244.

- JORDAN, A.; BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C. Policy dismantling. *Journal of European Public Policy*, [s. l.], v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.771092>. Acesso em: 17 nov. 2022.
- KARAM, R.; AVELINO, D.; FONSECA, I. Núcleo de governo e participação social: o caso da Política e do Sistema Nacional de Participação Social. In: CAVALCANTE, P. L. C.; GOMIDE, A. A. (org.). *O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo*. Brasília: Ipea, 2018. p. 227-250. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9049>. Acesso em: 9 dez. 2022.
- KROPF, S. P. Negacionismo científico. In: SZWAKO, J.; RATTON, J. L. (org.). *Dicionário dos Negacionismos no Brasil*. Recife: Cepe, 2022. p. 200 -204.
- LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- MERCADANTE, O. A. Evolução das políticas e do sistema de saúde no Brasil. In: FINKELMAN, J. (org.). *Caminhos da saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2002. p. 236-313.
- MISSIATTO, L. A. F.; SILVA, L. G.; CARVALHO, F. R.; DENES, D. M.; MISSIATTO, H. M. A colonialidade nas políticas ambientais do governo Bolsonaro e a inversão dos órgãos de defesa do meio ambiente. *Margens*, [s. l.], v.15., n. 24, p. 85-102, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/revistamargens/article/view/10049/0>. Acesso em: 09 set. 2025.
- MIRANDA, T. Proposta susta realização de 4ª Conferência Nacional de Políticas Públicas LGBT. Agência Câmara de Notícias, Brasília, 13 dez. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/549802-proposta-susta-realizacao-de-4a-conferencia-nacional-de-politicas-publicas-lgbt/>. Acesso em: 12 set. 2025.
- MONTEIRO, R. R.; SILVA, E. M. DA; CONCEIÇÃO, D. B.; SCHIAVETTI, A. Transformações na governança ambiental brasileira: análise da evolução da participação social e do desenho institucional do Conselho Nacional de Meio Ambiente (2011-2023). *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, Boa Vista, v. 16, n. 46, p. 141-160, 2023. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/2296>. Acesso em: 09 set. 2025.
- NOBRE, M. *Os limites da democracia*. São Paulo: Todavia, 2022.
- PAES-SOUSA, R. Pandemia da Covid-19. In: SZWAKO, J.; RATTON, J. L. (org.). *Dicionário dos Negacionismos no Brasil*. Recife: Cepe, 2022. p. 233-236.
- PARRA FILHO, H. P. Governança digital e coprodução nas conferências nacionais. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 10., 2017, Brasília. *[Anais] X Congresso CONSAD*, Brasília: CONSAD, 2017. p. 1-13. Disponível em: https://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-25_02.pdf. Acesso em: 28 dez. 2022.
- PASSOS, J. A Conae que (não) aconteceu. *Revista Poli*, [s. l.], ano XV, n. 87, p 26-29, jan./fev. 2023. Disponível em: https://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/poli_87_web.pdf. Acesso em: 9 jan. 2025.
- PINHEIRO, M. C.; WESTPHAL, M. F.; AKERMAN, M. Equidade em saúde nos relatórios das conferências nacionais de saúde pós-Constituição Federal brasileira de 1988. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 449-458, mar-abr 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2005000200011>. Acesso em: 12 nov. 2022.
- PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. v. 7. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/b96e97a7-b7d6-4b5c-84ca-e8bd7ec58d45/content>. Acesso em: 09 set. 2025.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova*, São Paulo, n. 93, p. 61-91, 2014. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ln/a/KxwQFzhbbWFr9T5gJB3T6p/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 09 set. 2025.

POGREBINSCHI, T. *Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários*. Texto para discussão n. 1741. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1741.pdf. Acesso em: 11 dez. 2022.

ROMÃO, W.; MARTELLI, C. G. Gênero e participação em nível local: estudo sobre conferências municipais de políticas públicas. *Rev Sociol Polit*, Curitiba, v. 28, n. 76, e010, 2020. Disponível em:

<https://doi.org/10.1590/1678-987320287610>. Acesso em: 27 dez. 2024.

ROMÃO, W.; MONTAMBEAULT, F.; LOUAULT, F. Instituições participativas sob a égide do lulismo.

Cadernos CRH, Salvador, v. 33, p. 01-16, e020003, 2020. Disponível em:

<https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33249>. Acesso em: 27 jan. 2025.

SANTOS, W. G. *A democracia impedida*. O Brasil no século XXI. São Paulo: FVG, 2017.

SCHERER-WARREN, I. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política.

Caderno CRH, Salvador, v. 27, n. 71, p. 417-429, maio-ago. 2014. Disponível em:

<https://doi.org/10.1590/S0103-49792014000200012>. Acesso em: 6 dez. 2022.

SILVA, E. R. A. DA. *Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006*. Texto para discussão n. 1378. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1550>. Acesso em:

16 nov. 2022.

SILVA, F. DE S. E. Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o sistema penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública – I Conseg. In: *BRASIL em Desenvolvimento 2010*: Estado, planejamento e políticas públicas.

Brasília: Ipea, 2010. v. 3. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3804>. Acesso em: 9 dez. 2022.

SILVA, M. K. Associativismo comunitário em Porto Alegre: repertórios de ação e configurações políticas locais. In: LÜCHMANN, L.; GUSSO, R. *Estudos Sobre Associativismo no Sul do Brasil*. Curitiba:

Appris, 2021. p. 197-229. Disponível em: <https://npms.paginas.ufsc.br/files/2021/10/E-book-Estudos-sobre-Associativismo-no-Sul-do-Brasil-1.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2022.

SOUZA, C. H. L. *Fatores Críticos de Sucesso na Organização de Conferências Nacionais*. Nota Técnica n. 2. Brasília: Ipea-Diest, out. 2012. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/nt_fatores_criticos_conferencias%202.pdf.

Acesso em: 1 dez. 2022.

SOUZA, C. H. L. DE; CRUXÊN, I. A.; ALENCAR, J. L. O.; LIMA, P. P. F.; RIBEIRO, U. C. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. Conferências Nacionais. In:

AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. DE (org.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea, 2013a. p. 25-52. Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/08cdb8c8-d07c-48cd-a6f3-0f2f077a0ca8/content>. Acesso em: 09 set. 2025.

SOUZA, C. H. L. DE; CRUXÊN, I. A.; ALENCAR, J. L. O.; LIMA, P. P. F.; RIBEIRO, U. C. *Ampliação da Participação na Gestão Pública um estudo sobre Conferências Nacionais realizadas entre 2003 e 2011*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2013b. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/130829_relatorio_conferencia_nacional2003_2011.pdf. Acesso em: 27 out. 2022.

SZWAKO, J. O 'mau desempenho' de Lugo: gênero, religião e contramovimento na última destituição presidencial paraguaia. *Opinião Pública*, Campinas, v. 20, n. 1, p. 132-155, abril 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762014000100007>. Acesso em: 3 dez. 2022.

TATAGIBA, L.; ALMEIDA, D. C. R.; GURZA LAVALLE, A.; SILVA, M. K. (org.). *Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências*. Porto Alegre: Zouk, 2022.

TILLY, C. *Democracia*. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

VAZ, A.; PIRES, R. R. C. Participação social como método de governo? Uma agenda de pesquisa sobre as interfaces socioestatais no governo federal. *Boletim de Análise Político-Institucional*, [s. l.], n. 1, p. 57-61, nov. 2011. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5632>. Acesso em: 16 dez. 2022.

Abstract

National Conferences and (De)democratization: an analysis of the Brazilian trajectory (1941-2022)

This article examines the trajectory of national conferences in Brazil based on the concepts of democratization, de-democratization, and the pendulum of democracy. To this end, an unprecedented systematization of primary data from administrative records was conducted, which found that 172 national conferences were held between 1941 and 2022. Analysis of the conferences as a whole shows that their quantitative intensity, objectives and institutional designs varied during different socio-political contexts, and were strongly impacted by the greater or lesser support that democratic and social participation models have had in Brazilian history. The typical-ideal model assumed by the literature corresponds to a specific moment in the trajectory of this participatory institution (IP), which can change in contexts of democratic backsliding. The fragility of conferences as participatory instruments was accompanied by flexibility and adaptive capacity, which allowed these processes to remain resilient and long-lasting for more than eight decades within the scope of national public policies, although their importance have varied significantly over time.

Keywords: National conferences; social participation; policy dismantling; de-democratization; Brazil.

Resumen

Conferencias nacionales y (des)democratización: un análisis de la trayectoria brasileña (1941-2022)

Este artículo analiza la trayectoria de las conferencias nacionales en Brasil a partir de los conceptos de democratización, desdemocratización y péndulo de la democracia. Para ello, se realizó una sistematización inédita de datos primarios en registros administrativos, que demostró la realización de 172 conferencias nacionales entre 1941 y 2022. Al analizar las conferencias en su conjunto, se demuestra que su intensidad cuantitativa, objetivos y diseños institucionales han variado en diversos contextos sociopolíticos, siendo fuertemente impactados por el mayor o menor apoyo que los modelos democráticos y de participación social han tenido en la historia brasileña. El modelo típico-ideal asumido por la literatura corresponde a un momento determinado de la trayectoria de esta institución participativa (IP), que puede sufrir cambios en contextos de retroceso democrático. La fragilidad y volatilidad de las conferencias estuvieron acompañadas de flexibilidad y capacidad de adaptación, lo que ha permitido que estos procesos hubieran sido resilientes y perennes durante más de ocho décadas en el contexto de las políticas públicas nacionales, aunque su importancia y centralidad para tales políticas han variado mucho a lo largo del tiempo.

Palabras Claves: Conferencias Nacionales; participación social; desmantelamiento de políticas; desdemocratización; Brasil.

Résumé

Conférences nationales et dé-démocratisation: une analyse du parcours brésilienne (1941-2022)

Cet article examine le parcours des conférences nationales au Brésil en se basant sur les concepts de démocratisation, de recul démocratique et de pendule de la démocratie. À cette fin, une systématisation inédite des données primaires issues des registres administratifs a été réalisée, ce qui a permis de montrer que 172 conférences nationales ont été organisées entre 1941 et 2022.

L'analyse des conférences dans leur ensemble montre que leur intensité quantitative, leurs objectifs et leur conception institutionnelle ont varié au fil des différents contextes sociopolitiques et ont été fortement influencés par le soutien plus ou moins important dont les modèles de participation démocratique et sociale ont bénéficié dans l'histoire du Brésil. Le modèle typique-idéal adopté par la littérature correspond à un moment précis du parcours de cette institution participative (IP), et il n'est pas consolidé au point de ne pas subir de profondes modifications dans des contextes de recul démocratique. La fragilité et la volatilité des conférences se sont accompagnées d'une flexibilité et d'une adaptabilité qui ont permis à ces processus d'être résilients et pérennes pendant plus de huit décennies dans le contexte des politiques publiques nationales, même si leur importance et leur centralité dans ces politiques ont beaucoup varié avec le temps.

Mots Clés : Conférences Nationales; participation sociale; démantèlement des politiques publiques; dé-démocratisation; Brésil.

Artigo submetido à publicação em 23 de fevereiro de 2023.

Artigo ressubmetido à publicação em 14 de agosto de 2024.

Versão final aprovada em 24 de junho de 2025.

Editora Associada: Fabíola Brigante Del Porto 

Editora-Chefe: Rachel Meneguello 

