

Título: Participação e representação: uma análise do impacto das conferências nacionais de políticas públicas no legislativo brasileiro.

Investigação em curso.

Grupo de Trabalho 13: Reforma do Estado, Governabilidade e Democracia.

Tiago Augusto da Silva Ventura.

Resumo:

Há uma forte tradição no tema da democracia marcada pela tensão entre participação e representação. O objetivo do trabalho é demonstrar, via análise do impacto das conferências no poder legislativo brasileiro, a possibilidade de se conjugar instrumentos de participação com a representação política. Partindo de uma compreensão minimalista de democracia como mecanismo de agregação de preferências dos cidadãos via eleições, pretende-se apontar as conferências como instrumentos capazes de serem conjugados a tal conceito, tendo como resultado o aperfeiçoamento da democracia brasileira via incorporação das preferências e demandas dos cidadãos transformadas em diretrizes das conferências à agenda do Poder Legislativo.

Palavras-Chave: Participação, Democracia, Conferências Nacionais.

1. Introdução

Em poucas décadas, o Estado brasileiro passou de um regime autoritário para um grande laboratório de novas experiências de participação direta dos cidadãos na política. As novas instituições participativas tornaram-se objeto de interesse acadêmico e político ao redor do mundo por conta do seu caráter inovador, sua capacidade de expandir a participação da sociedade à nível local e redistribuir bens públicos. (Avritzer 2009, Abers 2002, Fung e Wright 2003, Santos 2002, Baiocchi 2003).

O marco inicial da virada institucional participativa brasileira é sua Constituição Federal de 1988. Nela encontra-se inscrita a tradição inovadora que irá tornar a experiência brasileira referência mundial, com a previsão de conselhos combinando participação e representação via presença da sociedade civil em especial nas áreas de saúde, meio ambiente e assistência social, a previsão da convocação de referendos e plebiscitos e a possibilidade de proposição legislativa via iniciativa popular.

A ampliação da participação e o experimentalismo democrático podem ser considerados a tônica do período pós-democratização brasileiro. Até a década de 90, restrita, sobretudo, a experiências locais, essa tradição ganha novo fôlego, ampliando suas características para âmbito nacional, sobretudo, a partir da chegada do Partido dos Trabalhadores a Presidência da República. Nesse âmbito, o destaque principal é potencialização das Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPP's) no que tange a

sua ampliação temática, ao seu aumento de periodicidade de edições e no número de cidadãos envolvidos (Pogrebinski 2012a).

Dados da Secretaria Geral da Presidência da República informam que, de 2003 a 2010, aproximadamente 5 milhões de cidadãos participaram de etapas municipais, estaduais e nacionais das CNPP's. O que parece limitado diante da população brasileira de aproximadamente 190 milhões de habitantes, é um número significativo diante da participação em experiências locais. (Pogrebinski & Samuels, 2012b)

O objetivo desse trabalho é analisar o impacto das CNPP's na consolidação da democracia brasileira a partir da análise de sua capacidade de impactar no ciclo da formação das políticas públicas, tendo como teste empírico a produção legislativa no Congresso Nacional. Em síntese, busca-se demonstrar a possibilidade de conjugar instrumentos de participação com o fortalecimento e aperfeiçoamento da democracia brasileira.

2. Marco teórico.

O ponto central desse trabalho é buscar a demonstração empírica da ausência de tensão entre a criação de instrumentos de participação e a institucionalidade tradicional de representação política. Para isso, será utilizado como ponto de partida um conceito minimalista de democracia, entendendo-a como mecanismo, ausente de valores normativos intrínsecos, concebido como arranjo institucional no qual lideranças políticas são escolhidas via eleições competitivas. Esse conceito tornou-se hegemônico nos estudos sobre democracia a partir de metade do século XX.¹

É possível combinar a defesa de instrumentos participativo e deliberativos com essa concepção mínima de democracia? Em outras palavras, a tradição hegemônica acerca do que seria a democracia permite ser tomada em conjunto com experimentos de participação política que estão para além dos momentos eleitorais? Por certo, a resposta da literatura dedicada ao tema seria negativa. O desafio deste artigo será demonstrar o contrário via análise das Conferências Nacionais de Políticas Públicas.

Para isso, o primeiro passo será retomar as principais características dessa tradição, a partir dos escritos de Joseph Schumpeter e seu impacto em autores subsequentes, como Anthony Downs e Robert Dahl. O segundo será analisar escritos do cientista político Adam Przeworski, lendo-o como uma produção nos marcos do minimalismo que, no entanto, afasta-se da abordagem schumpeteriana, abrindo espaços aos objetivos aqui propostos.

2.1 Teoria elitista de democracia: Schumpeter, Downs e Dahl.

O economista austríaco Joseph Schumpeter pode ser considerado o fundador da teoria democrática minimalista. Sua obra seminal é *Capitalismo, Socialismo e Democracia* escrita em 1942 (Schumpeter, 1984 [1942]). Seu surgimento se dá em meio à II Guerra mundial e cumprirá ao esforço de reformular uma teoria democrática que não tenha suas bases na ideia de igualdade e de “governo do povo”. (Miguel, 2002).

¹Para a utilização do conceito de hegemonia à essa tradição teórica ver SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo (2002), "Para ampliar o cânone democrático", in Santos, Boaventura de Sousa (org.), *Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento.

Dois serão os pilares do pensamento schumpeteriano. De um lado, o ataque ao que ele agrupa em torno do conceito de doutrina clássica de democracia com base na defesa da existência com conceito de bem comum.² Do outro, a compreensão de uma natureza humana irracional na arena política. Ou seja, afasta a compreensão de democracia com base na participação e na geração do bem comum.

Em sua definição: “O método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através da luta competitiva pelos votos da população” (Schumpeter, 1984:336). Há três características-chaves nesse conceito: a) a democracia via eleições competitivas passa a ser um método de escolha de governo; b) os governos serão formados por elites políticas sem nenhum grau de responsividade à população que age irracionalmente na arena política; c) a participação da sociedade é limitada às eleições e às escolhas de seus representantes.

A teoria democrática schumpeteriana funde eleições, democracia, representação política e aversão à participação das massas na política. O voto é simples ato de escolha de sua liderança, não há espaço à participação por fora das eleições e nem deve o cidadão interferir ou opinar sobre as escolhas de seu representante.

A concepção de democracia exposta pelo autor se tornará hegemônica no decorrer do século XX, e irá polarizar, como afirmado no início, as principais discussões no tema. Sua consolidação, entre outros elementos, deve-se à sua capacidade de influenciar e subsidiar os constructos teóricos futuros, agregando herdeiros entre os mais influentes cientistas políticos contemporâneos.

Anthony Downs (1957), um dos fundadores da teoria da escolha racional, contribuirá refinando o argumento schumpeteriano no que tange à racionalidade humana. Sua contribuição principal será incluir na definição do economista austríaco de democracia, o pressuposto de que o cidadão age, na política, de forma racional, assim como age na econômica tendo em vista maximizar seus objetivos.

No entanto, por conta das diferenças de informação, do alto custo para adquiri-las e do baixo peso da participação individual em eleições, não haveria incentivos para a participação de amplas camadas da sociedade na política. Em síntese, a inclusão da racionalidade econômica downsiana em nada altera o conceito schumpeteriano de eleições como método de escolha das elites. A democracia mantém-se como competição das elites pelos votos das massas, sem responsividade entre ambos e avessa à participação política. (Avritzer 1996)

A teoria democrática exposta nas obras de Robert Dahl também seguirá caminhos semelhantes. Sua principal diferença será a inclusão de um horizonte normativo à análise das democracias reais. Ou seja, diferente de Schumpeter em que a marca é a crítica de uma concepção idealizada de democracia, Dahl irá estruturar suas teorias com base na maximização de conceitos ideais.

Em *Prefácio a teoria democrática* as democracias seriam regimes capazes de maximizar a igualdade política e soberania. Disso, o autor extrai oito regras identificadoras das democracias. O procedimento é similar em obra posterior (Dahl, 2005), no entanto, o valor a ser maximizado passa a ser a responsividade dos governos diante de seus cidadãos. Seria impossível aos regimes existentes cumprirem as regras da democracia, por isso, Dahl irá denominar os mais próximos ao seu ideal de Poliarquias.

² Para conferir uma crítica ao conceito schumpeteriano de doutrina clássica ver Pateman (1992) [1970].

Essa alteração é capaz de afastar Dahl dos pilares da teoria democrática Schumpeteriana? Na opinião deste trabalho, a resposta é negativa.

A poliarquia Dahlsiana, por mais que agregue novos elementos, mantém no seu cerne o conceito de democracia como competição aberta entre elites política (Miguel 2006), a partir de dois eixos: a defesa da apatia política dos cidadãos e a compreensão da responsividade como elemento da competição entre as elites.

A primeira característica está no *Prefácio*. Ao discutir as condições a manutenção da poliarquia, Dahl defende a necessidade de (a) haver consenso sob sua oito regras; (b) um certo nível de participação política. No entanto, em certos sentido, as duas regras podem entrar em conflito. Por isso, o autor afirma que a participação política é aceitável somente até determinado nível. Em excesso, poderia gerar instabilidade as regras da poliarquia. Sua justificativa baseia-se na afirmação de que quanto maior o nível de participação das pessoas, maior seria sua predisposição ao autoritarismo, por isso, nível alto de mobilização colocaria em risco a permanência da poliarquia. Ou seja, mantém a aversão a participação das massas presente em Schumpeter.

A segunda característica encontra-se no seu conceito de responsividade. Para o autor, o conceito não significa a expressão direta das preferências dos cidadãos e sim da capacidade das elites em apresentar “cardápio” de políticas ou candidatos mais próximos dos eleitores. Mantém a chave das elites como detentora da agenda política, em detrimento da capacidade das instituições de incluírem as preferências dos cidadãos na dinâmica política.

3. Adam Przeworski e democracia como auto governo.

Peruzzotti (2008) em artigo dedicado a repensar o conceito de representação política dedicará parte introdutória de seu trabalho a analisar mudanças no modelo schumpeteriano de democracia. Seu ponto será encontrar, a partir da introdução da noção da accountability e sua relação com o processo eleitoral, uma renovação na leitura minimalista de democracia. As obras responsáveis pela releitura elencadas pelo autor serão Manin(1997) e Manin, Przeworski e Stokes(1999).

O autor apontará duas inovações nessas obras. Manin(1997) ao incluir o conceito de accountability eleitoral teria sido responsável por reconectar a ideia de representação política com a vontade popular(Peruzzotti, 2008:12). Manin, Przeworski e Stokes(1999) teriam como mérito apontar que o fato de políticos serem eleitos não seria suficiente para torná-los representativos, apontando a possibilidade de reformas institucionais para alcançá-la. Sua crítica, a qual este trabalho concorda, é de que suas propostas limitam-se a melhorias no interior da representação eleitoral, não abrindo campo, nem prático nem teórico, à criação de novas instituições capazes de revalorizar o papel e o empoderar a participação dos cidadãos na política.

Na opinião deste trabalho, a obra *Democracy and the limits of self-government* de Adam Przeworski pode ser vista como esforço contínuo de repensar a tradição minimalista da teoria democrática, constituindo campo teórico que permite a leitura de instituições participativas e sua capacidade de ampliar a representatividade das democracias atuais.

Przeworski (2010) defenderá a ideia de “auto-governo do povo” como base justificadora das modernas instituições políticas. Em sua formulação original, o cidadão seria livre a partir de quando não obedece ninguém para além de si mesmo na produção das

leis, ou seja, o estado é concebido como resultado dos desejos e da participação ativa da sociedade na política (Przeworski, 2010:17).

Formulado nesse sentido, Przeworski(2010) o definirá como não sendo nem coerente, nem factível na realidade. Em primeiro lugar, devido às dimensões do Estado moderno que impediriam mecanismos permanentes em que todos pudessem participar e deliberar acerca de todas as decisões políticas. Em segundo, esse conceito pressupõe a existência de homogeneidade de interesses na população. Somente nessa circunstância que se viveria em um regime em que não se obedece ninguém além de si mesmo. Não sendo assim, havendo conflito social, sempre se estaria diante da possibilidade de viver sobre leis que não sejam exatamente suas preferências originais.

O desafio, portanto, seria pensar o “auto-governo” a partir da existência da heterogeneidade e das dimensões do Estado Moderno. A primeira opção foi operada por autores – Schumpeter, Bobbio, Downs, Kelsen e Dahl - da fundação da teoria minimalista de democracia, a partir da ideia de democracia como método de resolução de conflitos. O ponto de partida, como mostrado acima, seria o rompimento com a doutrina clássica da existência de um bem comum, ou seja, a democracia seria um método de escolha das elites, um mecanismo competitivo para selecionar quem irá impor suas vontades e preferências sobre os demais. (Przeworski, 2010:27)

Przeworski(2010) irá se propor a formular uma nova alternativa a ideia de “auto-governo” capaz de se adaptar as condições da modernidade e afastar-se dos pressupostos anteriores da concepção minimalista. Para o autor:

“To define the ideal of self-government in large societies with heterogeneous preferences, therefore, we need to find a second-best option, which is still a system of collective decision making that best reflects individual preferences and that makes the free as free as possible.”(Przeworski, 2010: 31)

Nesse conceito, quatro condições funcionariam como horizonte normativo: (a) todo participante deve possuir igual influência sobre as decisões coletivas (igualdade); (b) todo participante deve ter alguma influência efetiva sobre as decisões coletivas (participação); (c) as decisões coletivas devem ser implementadas por aqueles selecionados a fazê-las (representação); e (d) a ordem legal deve garantir cooperação segura dos cidadãos sem interferência indevida (liberdade). (Przeworski, 2010:32)

As eleições seriam o único mecanismo crível de materialização do “auto-governo” e suas condições, por constituírem-se como mecanismo genuíno de agregação das vontades dos individuais e, por isso, permitirem, aos governos, agir em de acordo com sua expressão, e, aos cidadãos, retirá-los no pleito eleitoral seguinte (Przeworski, 2010:167). Aqui reside o caráter minimalista de sua definição.

O principal mérito do conceito de democracia como “auto-governo” é afastar sua construção teórica da concepção elitista do pensamento schumpeteriano, visto que sua definição mínima de democracia como método eleitoral tem como central a agregação das preferências dos cidadãos, enquanto a anterior possuía a ausência de identidade entre representante e representado e a aversão a participação política da sociedade como central.

Este trabalho defenderá o conceito de democracia construído pelo cientista política Adam Przeworski. No esforço de utilizar os marcos da definição minimalista de democracia, acredita-se haver nele condições para explicar a possibilidade de combinar

instrumentos de participação direta do cidadão com os instrumentos tradicionais de representação política via eleições.

Em síntese, defende-se o conceito de democracia baseada na definição de eleições como mecanismo capaz de refletir da melhor forma nas decisões coletivas as preferências dos cidadãos. Por isso, a existência de instituições participativas não definem se determinado regime é ou não uma democracia. Mas, esta definição de democracia, pode acomodar tais mecanismos concebendo-os como ampliação da capacidade das democracias em refletir as preferências dos cidadãos, constituindo-se como espaços de participação, deliberação e representação em momentos não eleitorais que refletem as preferências dos cidadãos sobre temas específicos de políticas públicas. As eleições são o mecanismo genuíno de agregação das preferências e nelas residem a nossa definição de democracia, no entanto, é possível reconhecer novos instrumentos que ampliam para além do ato de votar a expressão do que buscam os cidadãos.

Para demonstrar o quanto factível é a concepção exposta acima, a proposta será verificar a análise empírica do impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Poder Legislativo brasileiro a partir de dois eixos:

- a) As conferências são experiência única de participação direta a nível nacional e sua consolidação constitui no Brasil um novo conceito de relação Estado/sociedade.
- b) As deliberações das CNPP's servem como mecanismo de agregação das preferências dos cidadãos em relação a pautas específicas de políticas públicas, impactando na ação parlamentar e na produção legislativa brasileira.

A discussão dos dois eixos, em primeiro lugar, evidenciam que não há impossibilidade entre agregar instrumentos de participação a definição minimalista proposta de democracia, concebendo-os como espaços legítimos de expressão da vontade e das preferências dos cidadãos. Mais do que isso, os três eixos relacionam-se com os valores da igualdade, participação e representação contidos no conceito de democracia de "auto-governo".

4. As Conferências Nacionais de Políticas como instrumentos nacionais de participação.

As Conferências Nacionais de Políticas Públicas podem ser definidas como processos participativos e deliberativos que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade civil para a formulação de propostas para determinada política pública.

Possuem caráter deliberativo, tendo em vista quem elaboram diretrizes relacionados a temas específicos de políticas públicas. Ocorrem no seio das instituições representativas, são convocadas pelo Poder Executivo Federal, e são organizadas via conselhos colegiados compostos por representantes do Estado e da sociedade civil. Culminam em espaços nacionais de participação, precedidos por etapas estaduais e milhares de etapas municipais. As últimas são abertas a participação de qualquer cidadão, dando início ao processo de definição e deliberação temática e a escolha de representantes às etapas subsequentes.³ (Pogrebinschi & Santos 2010; Pogrebinschi 2013)

³ Em muitas das conferências há a previsão de Conferências Livres destinadas somente a discussão temática e encaminhamento de propostas as etapas nacionais. Ver Pogrebinschi Policy Making.

Sua criação não é recente na história política brasileira. Sua primeira edição data da década de 40 como um dos mecanismos criado pelo Governo Vargas de consolidação do estado nacional. Assumiam como papel central a necessidade de articular o governo central como as administrações estaduais e locais, sobretudo ligado ao tema da saúde e educação. (Pogrebinschi 2012a)

De forma tímida, os contornos mais administrativos das CNPP passam a diminuir após o processo de redemocratização. Após a promulgação da Constituição de 88, há uma tímida ampliação temática, incluindo maior diversidade nas áreas de saúde e novas áreas como criança e adolescente, segurança alimentar, direitos humanos e assistências social, assim como há ampliação das edições das CNPP e da participação da sociedade civil. Entre 1988 e 2002, ocorreram no Brasil 27 CNPP. Foram 2 CNPP realizadas durante o governo Collor, 6 no governo Itamar, 19 ao longo dos oito anos de mandato de Fernando Henrique Cardoso. De 1941, ano da primeira CNPP, até 1987, ano da última CNPP anterior a Constituição Federal, foram realizadas apenas quinze. A média no período democrático, até 2003, é de 1,9 Conferências/ano, no período anterior é de 0,32.⁴

Até esse ponto, seria possível conceber a ocorrência das conferências como um fenômeno novo na democracia brasileira após autoritarismo. No entanto, sua consolidação como instrumento nacional e permanente de diálogo entre Estado e sociedade civil é atingida a partir da chegada do PT a presidência da república. A partir de 2003, foram realizadas 74 CNPP (ver gráfico 1), correspondendo a 73% das CNPP realizadas de 1988-2010 (ver gráfico 2). Como é possível notar, o ano de 2007 foi o pior ano do governo petista e contou com apenas seis conferências, o que corresponde ao melhor ano de FHC, 2001

Outra característica desse período é o vigoroso processo de ampliação das temáticas das políticas públicas em debate. No total, no período de 2003-2010, as conferências abarcaram quarenta temas diferentes, constituindo 70% das áreas debatidas de 1941-2010. (Pogrebinschi 2012a). Mais interessante é notar quais temas foram introduzidos, como aponta Pogrebinschi:

“O governo do PT passa a discutir com a sociedade civil políticas ambientais (conferências de meio ambiente, de saúde ambiental, e infanto-juvenil para o meio ambiente), políticas urbanas (três edições da conferência de cidades), políticas educacionais (aprendizagem profissional, educação básica, educação escolar indígena, e educação profissional e tecnológica), políticas econômicas e de desenvolvimento (aquicultura e pesca, arranjos produtivos locais, desenvolvimento rural sustentável e solidário), cultura, segurança pública, além de políticas de minorias (pessoas com deficiência, mulheres, pessoas idosas, povos indígenas, promoção da igualdade racial, juventude, comunidades brasileiras no exterior, lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais). (Pogrebinschi, 2012a: 17)

Agrupamos as conferências a partir de quatro grandes eixos temáticos, e dividimos sua realização por governos no período de 1900-2010 (tabela 1).⁵ Os resultados reforçam a

⁴ Os dados disponibilizados pela Secretária Geral da Presidência da República. Disponível em http://www.secretariageral.gov.br/art_social/arquivos/arquivos-novos/CONFERENCIAS%20NACIONAIS_Tabela_1941_%202010_26abril2010.pdf

⁵ O agrupamento temático foi realizado pelo Laboratório de Estudos sobre Democracia, vinculado ao IESP-UERJ, coordenado pela professora Thamy Pogrebinschi, a quem agradeço a disponibilização dos diversos dados utilizados neste trabalho.

tese da ampliação temática exposta aqui. Com exceção da área de saúde, em que boa parte dos novos temas ocorreram antes da redemocratização, ampla maioria dos temas foram criados a partir de 2003.

Dados oficiais apontam que aproximadamente 5 milhões de pessoas participaram de alguma das etapas das CNPP. A ampliação de sua realização dá conta da realização de 7,9 conferências nacionais por ano, nos últimos dois governos, o que resultada em milhares de edições a nível municipal (Pogrebinski 2013). A diversidade temática permite que cidadãos com interesses diversos, desde “minorias” sócio-culturais até questões relacionadas a cidade ou a atividades econômicas, tornem-se objeto de discussão. Os três elementos somados dão conta da consolidação das Conferências como experiência inédita de participação e deliberação da sociedade à nível nacional. Resta investigar sua efetividade e, por conseguinte, a possibilidade de combiná-la como mecanismos tradicionais de representação política.

5. Impacto das Conferências no Congresso no Poder Legislativo.

O objetivo neste item é analisar impacto das conferências no ciclo das políticas públicas a partir da verificação do seu impacto nas atividades legislativas do Parlamento brasileiro. Para isso, será utilizado o banco de dados produzido pelo Laboratório de Estudos sobre Democracia (LED-IESP).

O banco foi construído a partir da verificação de quais temas presentes nas deliberações das CNPP apareciam na proposição e na aprovação de proposições legislativas. No total, os dados correspondem a análise de 84, das 101, CNPP do período de 1990-2010. A redução do número deve-se ao fato de algumas não terem produzidos documentos deliberativos o que impede a investigação proposta.

O primeiro passo, portanto, foi definir quais diretrizes das conferências eram direcionadas ao Poder Legislativo, selecionar palavras chaves para a mesma e realizar a busca nos sites da Câmara e do Senado Federal. O segundo passo foi classificar as proposições de acordo com as seguintes variáveis:

- Quanto a proposição: espécie legislativa (tipo de norma), sentido da resposta (positiva/negativa); alcance da resposta (parcial/integral).
- Quando ao autor: origem da iniciativa (legislativo/executivo), autor da iniciativa (nome do deputado/senador/presidente), partido (filiação do autor da iniciativa no momento em que a realizou), governo (coalizão/oposição).
- Quanto ao processo legislativo: tramitação (urgência), votação (conclusiva em comissão/plenário).

As duas variáveis mais importantes ao banco são as referentes ao sentido e ao alcance da resposta. Por isso, uma breve explicação sobre elas. Classificamos como sentido positivo, as proposições que apresentam demandas ou políticas com o mesmo sentido/objetivo ao proposto nas Conferências, como sentido negativo, o inverso. Quanto ao alcance, classificamos como integral aqueles que respondem a totalidade da deliberação da CNPP, e como parcial, o que o faz somente em parte. Ou seja, nossos melhores casos serão os com sentido positivo e alcance integral.

Para os fins deste trabalho, serão selecionadas três áreas temáticas das CNPP – Direitos Humanos, Meio Ambiente e Segurança Alimentar. Contabilizando dezessete

edições: dez edições das Conferências de Direitos Humanos (1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006, 2008), três de meio-ambiente (2003, 2005, 2008) e três de segurança alimentar (1994, 2004, 2007). Decidiu por esses temas porque representam três áreas distintas da classificação temática e encontram-se espalhadas ao longo das duas últimas décadas, passando por quatro mandatos de dois presidentes diferentes. Por isso, acreditamos que a amostra corresponda a um resultado capaz de comprovar nossas hipóteses.⁶

Por fim, os resultados não farão referência numérica às proposições legislativas especificamente. Os achados referem-se a “respostas” positivas ou negativas por parte das proposições legislativas. Optou-se por essa classificação pelo fato de que uma proposição legislativa pode responder a diversas demandas de uma mesma ou de conferências diferentes, inclusive atendendo umas integralmente e outras parcialmente. A categorização por respostas nos dá dimensão mais apropriada do impacto legislativo.

A análise será iniciada pela tabela 2, que sistematiza os dados relativos as diretrizes das conferências e seus índices de respostas. O primeiro elemento a ser destacado é a forte capacidade deliberativa e normativa das CNPP (Tabela 2). A partir da amostra de dezessete edições nacionais, encontram-se nos seus documentos finais 1337 diretrizes relacionada ao Poder Legislativo. É um forte indício tanto de que uma das prioridades desses espaços de participação é encaminhar propostas aos poderes representativos, quanto de que podem servir como espaço de canalização das preferências da sociedade sobre temas específicos de políticas públicas.

O segundo elemento é o índice de respostas das diretrizes. 552 diretrizes, quarenta por cento da totalidade das diretrizes foram respondidas positivamente pelo parlamento brasileiro. Somente 45 diretrizes – três por cento – receberam proposições legislativas em sentido contrário a suas deliberações.

É importante frisar que não se trata de que 40% das demandas foram aceitas e 3% foram rejeitadas. Esse tipo de assertiva é difícil de ser realizada, visto que exigiria a análise da conversão das demandas em leis e da construção de critérios de análise que permitissem quantificar percentualmente os casos de recepção parcial da demanda. O ponto é mostrar como o poder legislativo recebe as demandas e as converte em proposições legislativas, que mais a frente serão aprovados ou não. Mais do que isso, evidencia-se que não há conflito entre as deliberações das CNPP e o parlamento, visto que o número de diretrizes recebidas é extremamente superior das que são alvo de proposições legislativas contrárias.

Por fim, a análise da integralidade das respostas às diretrizes. Verifica-se que 325 demandas, ou 24%, foram transformadas em proposições legislativas na sua integralidade. Ou seja, a totalidade de 325 diretrizes do que foi demandado por esses instrumentos de participação virou tema de debate e deliberação no legislativo brasileiro.

No total, foram geradas 2.026 respostas positivas as CNPP a partir das 552 diretrizes (Tabela 3). Em outras palavras, houveram 2.026 “pontos de contato” entre as demandas das conferências e a produção legislativa contada de 1990-2010.⁷ Vale lembrar que esses dados não significam número igual de proposições legislativas, conforme

⁶ Para além das limitações relativas às exigências desse trabalho, o banco de dados está em processo de finalização, o que impediria a utilização de sua totalidade.

⁷ Vale ressaltar que o banco de dados utilizado inicia a verificação das proposições legislativas contadas a partir do dia posterior ao final da conferência até outubro de 2010, quando iniciou-se a coleta dos dados.

explicado acima. Desses, 51,3% atenderam parcialmente a demanda, e 48,7% responderam a sua integralidade. Para confirmar a força desses resultados, segue sua distribuição por tipos legislativos(Tabela 3).

Chama atenção nessa distribuição as respostas tanto em projetos legislativos, sobretudo Projetos de Lei e de Emenda Constitucional, assim como a presença em proposições convertidas em legislação, sobretudo as Leis Ordinárias. Em síntese, o impacto se distribui por variados tipos legislativo, inclusive sendo convertidos em leis, o que reforça a hipótese da compreensão de instrumentos de participação direta como mecanismos de fortalecimento da representação política e da democracia brasileira.

6. Conclusão.

Há uma forte tradição, teórica, empírica e na prática política, sobre o tema da democracia marcada pela tensão entre participação e representação. De um lado, defensores da participação alegam a necessidade de superar a representação política, baseada exclusivamente nas eleições, em defesa de maior empoderamento da sociedade via mecanismos de participação direta. Do outro, defensores da segunda alegaram o caráter representativo como essência das democracias modernas, e como consequência, rejeitaram, em parte sob argumentos elitistas, a possibilidade de se constituírem experiências de participação nos marcos dos estados nacionais atuais

O objetivo desse artigo foi demonstrar o equívoco essa oposição. Para isso, optou-se por uma definição minimalista de democracia, tradicionalmente oposta a participação, para analisar como experiência das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Brasil pode ser conjugada aos instituições representativas brasileira, em especial ao Poder Legislativo. . Nossa hipótese baseava-se na compreensão das CNPP como espaços de deliberação coletiva, apoiada na ampla participação da população, que ao assumir contornos nacionais, sobretudo a partir de 2003, ampliando sua periodicidade e diversidade temática, poderiam ser tomadas como espaços de agregação das preferências da população em relação a determinadas políticas públicas, servindo de auxílio às eleições e contribuindo ao aperfeiçoamento da representatividade da representação política no Brasil.

Para isso, optou-se por comprovar empiricamente a relação entre deliberação das CNPP e produções legislativas do parlamento brasileiro. Acredita-se que os dados empíricos aqui utilizados indicam a comprovação dessa hipótese. Há ainda diversas questões em aberto. Entre elas, se há diferença das respostas entre os governos e entre temas distintos, a verificação de como os partidos respondem às diretrizes, e como ocorre a construção da agenda das conferências, se suas deliberações finais tem respaldo das demandas da sociedade civil ou se estaria-se diante de experiências de cooptação da agenda e da deliberação por parte do Estado, a análise de quem são os participantes das conferências, se possuem trajetória associativa anterior, ou se desenvolvem posteriormente as CNPP.

As análises aqui realizadas são o início de um processo em aberto de investigação. Mais abrem questões do que concluem. No entanto, indicam com vigor a possibilidade das experiências democráticas, mesmo em concepções restritas ou mínimas de democracia, fortalecerem a democracia e a representação política por meio da criação de instrumentos de participação direta na política.

ANEXOS.

GRÁFICO 1. Conferências realizadas por ano.

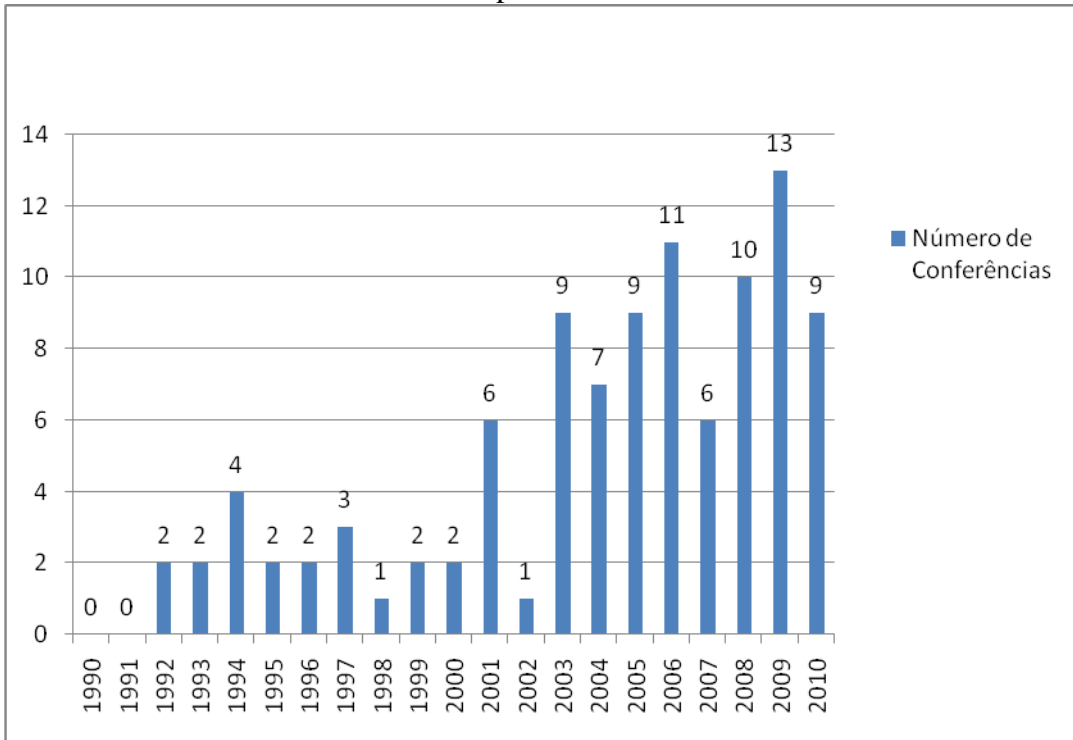


GRÁFICO 2. Realização de Conferências por governo (em porcentagem)

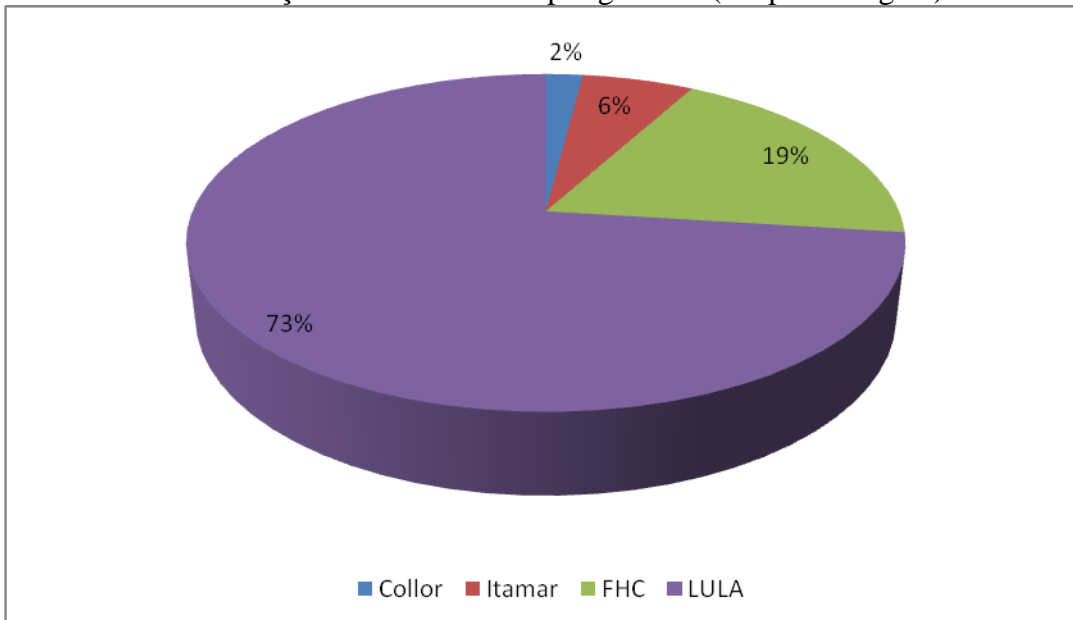


TABELA 1. Criação de novos temas das Conferências de 1941-2010

Temas	Período 1941-1990	Fernando Collor	Itamar Franco	Fernando Henrique Cardoso	Luis Inácio "Lula" da Silva	Total
Saúde	5	0	1	0	2	8
Minorias e Direitos Humanos	0	0	0	2	8	10
Estado, Economia e Desenvolvimento	1	0	0	0	10	11
Educação, cultura, assistência social e esporte.	0	0	1	1	7	9
Total	6(15%)	0	2(5%)	3(8%)	27(72%)	38(100%)

Tabela 2. Análise das diretrizes das Conferências

Tema	Ano	Total das Diretrizes	Diretrizes respondidas (%)*	Diretrizes respondidas positivamente (%) *	Diretrizes respondidas negativamente (%) *	Diretrizes respondidas positivamente de forma integral (%)*
Direitos Humanos	1996	108	64	61	6	42
	1997	65	47	45	5	30
	1998	34	21	21	0	11
	1999	41	15	15	0	9
	2000	100	48	48	4	38
	2001	54	25	24	2	20
	2002	98	43	43	5	34
	2003	29	9	8	1	5
	2004	83	30	29	1	8
	2006	24	15	13	3	12
Segurança Alimentar	2008	291	89	80	11	38
	1994	129	39	39	3	26
	2004	70	26	23	3	12
Meio	2007	110	28	27	1	20
	2003	38	17	17	0	6

Ambiente	2005	40	22	22	0	11
	2008	23	14	14	0	3
Total		1337	552 (40)	529 (39,5)	45 (3)	325 (24)

Tabela 3. Respostas positivas no sentido divididas por tipos legislativos.

tipo	grau		Total
	0	1	
Projeto de Lei	723 69.52	670 67.95	1,393 68.76
Projeto de LC	34 3.27	31 3.14	65 3.21
Projeto de DL	11 1.06	27 2.74	38 1.88
Proposta de EC	57 5.48	80 8.11	137 6.76
Medida Provisória	25 2.40	9 0.91	34 1.68
Lei Ordinária	162 15.58	149 15.11	311 15.35
Lei Complementar	12 1.15	5 0.51	17 0.84
Decreto Legislativo	7 0.67	13 1.32	20 0.99
Emenda Constitucional	9 0.87	2 0.20	11 0.54
Total	1,040 100.00	986 100.00	2,026 100.00

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ABERS, R.N.. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

AVRITZER, Leonardo.(1996). *A moralidade da democracia: ensaiosemteoriahabermasiana e teoriademocrática*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; São Paulo: Ed. Perspectiva.

_____. (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Washington: The John Hopkins University Press.

BAIOCCHI, G., 2003. *Radicals in Power: The Workers' Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. London: Zed Books.

DAHL, R. (1989). *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

_____. (2005). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp.

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

MANIN, Bernard. (1995). *Principes du Gouvernement Représentatif*. Paris : Calmann-Levy.

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

PERUZZOTTI, Enrique. (2008). “Representative democracy as mediated politics: rethinking the links between representation and participation”. Manuscript.

PRZEWORSKI, Adam (2010). *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge University Press, Cambridge.

PRZEWORSKI, Adam; SUSAN, C. Stokes, and Bernard Manin, eds. (1999) *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge Studies in the Theory of Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.

POGREBINSCHI, Thamy e SANTOS, Fabiano. (2011). Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional In *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Volume 54, Número 3.

POGREBINSCHI, Thamy. (2012a). *Participação como método democrático de gestão. As conferências nacionais de políticas públicas durante o governo Lula*. Forthcoming.

POGREBINSCHI, Thamy. (2013) . The Squared Circle of Participatory Democracy: Scaling up Deliberation to the National Level. *Critical Policy Studies*. (forthcoming)

POGREBINSCHI, Thamy; SAMUELS, David. (2012b). Can Participation Shape National Politics? An Empirical Answer for a Theoretical Question. *APSA 2012 Annual Meeting Paper*

PATEMAN, Carole. (1992) [1970]. *Participação e Teoria Democrática*. São Paulo, Paz e Terra.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2002). *Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento.

SCHUMPETER, Joseph. (1984) [1942]. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Zahar.