

CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSÃO PARTICIPATIVA

Eleonora Schettini M. Cunha

INTRODUÇÃO

A democracia brasileira, nos últimos vinte anos, tem experimentado um conjunto de inovações institucionais que tem criado diferentes oportunidades de participação política e, ao mesmo tempo, desafiado estudiosos no sentido de avaliar essas experiências, inclusive quanto à amplitude de seu alcance. Dentre essas inovações estão os orçamentos participativos, os conselhos de políticas, os comitês de bacias hidrográficas e as conferências de políticas públicas. Essas últimas, ainda que não sejam uma novidade no cenário brasileiro, possuem características quanto à natureza, composição e extensão que têm gerado grande expectativa quanto ao seu potencial de democratização do Estado por meio da ampliação da participação.

Uma das interrogações que tem permeado os estudos que focam nessas inovações trata do seu potencial para a inclusão de segmentos populacionais que têm sido identificados como recorrentemente em posição de subordinação ou mesmo de exclusão social, como as mulheres, os negros, os analfabetos, os de baixa escolaridade e com menor renda. Esta mesma indagação orienta o estudo exploratório retratado neste texto. Pretende-se verificar se as condições de desigualdade existentes na sociedade brasileira reproduzem-se nas conferências de políticas públicas.

Para isso, apresenta-se uma breve revisão teórica acerca da relação entre democracia e desigualdade, indicando as formas como as diferentes correntes teóricas da Ciência Política, e especificamente da teoria democrática, lidam com essa relação e com dois princípios que perpassam essa teoria – a liberdade e a igualdade. Destacam-se as contribuições da Teoria Democrática Deliberativa para este debate, por enfatizar o princípio da igualdade e, com isto, introduzir elementos normativos que têm se revelado profícuos para a análise dos processos participativos existentes hoje no Brasil.

A seção seguinte trata, também brevemente, da questão da desigualdade social no Brasil apresentando dados recentes que indicam alguma mudança no quadro geral. Busca apontar possíveis relações entre desigualdade e participação política em diferentes espaços.

Em seguida, são apresentados e analisados alguns dados da pesquisa *Participação e Conferências*, realizada pela Vox Populi, em 2011. A pesquisa levantou alguns dados acerca do perfil de participantes quanto a características demográficas consideradas relevantes quando se trata de desigualdade, principalmente quanto a gênero, raça/cor, escolaridade e renda, muito interessantes para o objetivo deste texto.

A última seção do texto, que apresenta as conclusões deste estudo exploratório, indica que a escala é relevante para alguns fatores e aponta para o necessário aprofundamento e ampliação de estudos desse tipo, para que se possam produzir informações mais consistentes e generalizáveis.

TEORIA DEMOCRÁTICA, DESIGUALDADE E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A democracia como uma forma de organização política tem sido associada, desde a antiguidade, à ideia de que todos os cidadãos devem ter igual possibilidade de tomar decisões que dizem respeito à coletividade, participando tanto da formulação das leis que organizam a sociedade quanto dos processos políticos que constituem os governos. Na Modernidade, as ideias democráticas são retomadas como contraponto às formulações e às instituições absolutistas (SANTOS; AVRITZER, 2002), trazendo à tona o debate sobre a composição do corpo político, ou seja, quem seria considerado cidadão e, nessa condição, participaria do processo de constituição dos governos.

Dois importantes princípios orientam este debate: o da igualdade e o da liberdade. De um lado, aqueles que enfatizavam a igualdade, como Rousseau (1978), defensor da ideia de que as desigualdades socioeconômicas poderiam comprometer a autonomia dos cidadãos e sua capacidade de tomar decisões coletivas voltadas para o bem comum ou o interesse público. Para ele, numa ordem política legítima, as condições objetivas não deveriam limitar as oportunidades de participação, sob pena de comprometer a própria democracia.

De outro lado, aqueles cuja ênfase era reservada ao princípio da liberdade, considerado como o fundamento moral da ordem social moderna, que assegurava que todos seriam igualmente livres para empregarem e desenvolverem suas capacidades inatas, ao mesmo tempo em que o poder dos governantes deveria ser circunscrito e responsável perante os cidadãos (LOCKE, 2005; MILL, 1981; HAMILTON; MADISON; JAY, 1984). A valorização de um dos princípios – igualdade e liberdade – em detrimento do outro estabelece uma tensão que vai marcar a teoria democrática

desde então, uma vez que eles não necessariamente se completam, podendo até limitar-se mutuamente, seja porque a liberdade gera desigualdade, seja porque a busca pela igualdade pode gerar mais liberdade (PINTO, 2004).

Se até o século XIX havia incertezas quanto à desejabilidade da democracia como regime político, o século XX o viu consagrar-se como aquele que poderia assegurar, em alguma medida, os princípios da liberdade e da igualdade (SANTOS; AVRITZER, 2002; PINTO, 2004). No campo da teoria democrática, observa-se a forte influência do pensamento liberal e, em decorrência, do princípio da liberdade, que veio a orientar a criação e o desenvolvimento das instituições ao longo deste período, ainda que a ideia da igualdade nunca tenha sido abandonada. A verificação de que desigualdades socioeconômicas correspondiam a diferenças na quantidade e na qualidade de recursos políticos, desde a formação de preferências até a participação em processos decisórios, colocou para a teoria democrática as seguintes questões: quais desigualdades comprometeriam a democracia? Em que medida? Seria possível repará-las? Se sim, como?

Essas questões apontam para dois caminhos na teoria democrática liberal que produziram distintas explicações para as desigualdades sociais, bem como concepções de justiça e as correspondentes soluções para as desigualdades políticas a elas associadas.¹ Um primeiro enfatiza a igualdade formal e considera que as desigualdades sociais são produtos das escolhas e da ação dos indivíduos, e não decorrência de estruturas hierárquicas impostas pela tradição, como na ordem social medieval. Nesta perspectiva, as sociedades tenderiam a ser cada vez mais formalmente igualitárias, a despeito das desigualdades reais, e o critério de justiça estaria na liberdade, especialmente a econômica, uma vez que a economia de mercado distribuiria eficientemente vantagens econômicas, respeitando a liberdade de escolha dos indivíduos. As soluções para as desigualdades se encontrariam no próprio sistema político, que abarcaria as facções que se organizam para a expressão das diferenças e se apresentam para a competição partidária, o que reduziria a distância entre desiguais. Ao Estado caberia garantir o funcionamento da economia de mercado e prover a manutenção de uma rede de proteção social que pudesse minimizar os efeitos

¹ Diferentemente, a tradição marxista considera que as desigualdades são estruturais, inerentes à economia capitalista e à sociedade de classes, ou seja, são funcionais às sociedades capitalistas e não se resolveriam por meio da democracia, mas pela superação da sociedade de classes.

decorrentes da incerteza econômica (SCHUMPETER, 1961; DOWNS, 1999; DAHL, 2001; DUBET, 2001; KERSTENETZKY, 2003a).

Um segundo caminho considera que algum nível de igualdade material é condição para que se formem juízos de valor independentes, inclusive para que todos possam ter condição de participar da demarcação daquilo que é considerado como bem comum ou interesse público. Esta matriz considera que a justiça é um valor moral complexo, que inclui a liberdade política e a igualdade. Aqueles que a utilizam no marco da economia de mercado, consideram que determinados atributos como classe, cor, gênero, etnia e idade determinam os recursos disponíveis para os indivíduos e, ainda, sua liberdade de escolha e os próprios resultados das transações econômicas. Para que as escolhas possam ser realmente livres seria necessário acesso igual a oportunidades políticas, sociais e econômicas. Essa concepção sustenta que o Estado tem importante papel redistributivo, cabendo-lhe desde a regulação da economia até programas de transferência de renda (MILL, 1981; DAHL, 2001; KERSTENETZKY, 2003a).

A análise das experiências democráticas desenvolvidas ao longo do século XX gerou contribuições diferenciadas para o debate acerca da relação entre participação política, democracia e igualdade. Os teóricos políticos elitistas entenderam que as desigualdades sociais não comprometeriam a democracia na medida em que a participação política estaria condicionada pela posição dos indivíduos na estrutura social: aqueles com posição mais central, ou seja, maior renda e instrução é que participariam efetivamente da política. Às massas, que não se interessam por política e/ou não têm condições objetivas para participar dos governos, caberia a escolha dos governantes, o que implicaria uma relativa e benéfica apatia política (AVELAR, 2007; SCHUMPETER, 1961; DOWNS, 1999; BOBBIO, 1987).

Diferentemente, teóricos pluralistas e da escolha racional consideraram que as desigualdades não necessariamente gerariam apatia política ou falta de interesse por assuntos públicos. Elas poderiam contribuir para a participação política na medida em que dessem origem à organização de grupos, que teriam a finalidade de obter “recompensas” ou “benefícios seletivos” e de influenciar efetivamente as decisões políticas (DAHL, 1989; OLSON, 1999). A política competitiva, envolvendo grupos dos mais diversos matizes, geraria algum equilíbrio de poder e, com isso, reduziria desigualdades políticas e sociais.

Alguns estudos constataram que as desigualdades sociais geradas pela ordem social capitalista não foram solucionadas pela política competitiva e que o funcionamento da democracia representativa não foi suficiente para resolver problemas de (re)distribuição de recursos. Teóricos participacionistas propugnaram a importância de que houvesse diferentes espaços que propiciassem a efetiva participação política, associando a qualidade da democracia com a formação de identidades coletivas e a possibilidade efetiva de partilha de poder e de recursos socialmente produzidos (PIZZORNO, 1975; AVRITZER, 1996; PUTNAM, 1995; PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1978; SANTOS; AVRITZER, 2002).

Mais recentemente, a teoria democrática aponta para a valorização da deliberação pública como meio de se alcançarem decisões legítimas e resultados políticos mais justos, justificados política e publicamente, contrapondo-se às formas agregativas de decisão, que vinham associando a democracia com os procedimentos eleitorais e definindo-a como método de escolha de governantes. Os deliberacionistas utilizam-se da ideia habermasiana de esfera pública para ampliar o campo da participação política para além das instituições do Estado, ainda que haja posições diferenciadas entre os teóricos quanto aos espaços que propiciam efetiva participação: se aqueles próprios da sociedade civil, se os constituídos nos limites do Estado (MANIN, 1987; HABERMAS, 1997; DRYZEK, 2000; BOHMAN, 1996, 1998; BOHMAN; REHG, 1997; CHRISTIANO, 2007).

Dentre os diversos princípios ou requerimentos identificados na literatura que trata da deliberação democrática, recoloca-se fortemente o princípio da igualdade, seja no sentido de que todos os cidadãos de uma comunidade política devem ter assegurada a igual oportunidade para o exercício do poder político ou para exercer influência política sobre quem o pratica seja no sentido de que o processo deliberativo deve propiciar iguais condições de participação e deliberação para todos, tanto no que tange às regras quanto na formulação de agenda, na apresentação de razões, no debate, entre outras (MANIN, 1987; BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; PETTIT, 2003; GUTMANN; THOMPSON, 2003, 2004; BENHABIB, 2007).

Na teoria democrática deliberativa o princípio da igualdade é associado ao princípio da inclusão deliberativa, que prediz que todos aqueles que estão sujeitos ao poder político e à consequência de suas decisões devem ter seus interesses e razões considerados no processo de discussão e de decisão que autoriza o exercício desse poder e que produz as normas vinculantes (MANIN, 1987; BOHMAN, 1996; COHEN, 1997;

DRYZEK, 2000; PETTIT, 2003; BENHABIB, 2007).² Parte dos teóricos entende que a presença dos diferentes segmentos sociais nos processos deliberativos asseguraria as condições de igualdade (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; CHAMBERS, 2003; FRASER, 2005). Para outra parte, a ampla participação geraria um público de grande magnitude, o que inviabilizaria a deliberação com qualidade, sendo ideal a presença de todos os pontos de vista e opiniões existentes naquela temática, cujas razões devem ser consideradas no processo deliberativo (DRYZEK, 2000).

No que se refere às condições necessárias para a participação deliberativa, alguns teóricos consideram que os princípios da liberdade e da igualdade demandam que haja condições que possibilitem a autonomia dos participantes. Isso significa que as suas opiniões e preferências devem ser determinadas por eles mesmos e não por circunstâncias e relações de subordinação emanadas de assimetrias de poder, riqueza ou outro tipo de desigualdade social (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997, 2000).

A teoria democrática, portanto, tem sido novamente tensionada pelo princípio da igualdade. Os deliberacionistas, ao enfatizarem-no, não estão abrindo mão da liberdade, mas evidenciando os aspectos sociais não igualitários que podem comprometer a legitimidade das decisões democráticas e, em última instância, a própria democracia como regime político. Esta não é uma questão insignificante. O apoio à democracia não é um valor incorporado por todos os membros dos Estados que hoje se organizam democraticamente, como é o caso do Brasil, ainda que se perceba crescimento nesta adesão ao longo dos últimos anos (MOISÉS, 1995; 2008; MENEGUELLO, 2010). Além disso, as desigualdades sociais não resolvidas pelos regimes democráticos podem comprometer sua continuidade (PRZEWORSKI *et al.*, 1997). Conhecer os limites e as possibilidades das inovações democráticas brasileiras pode ser um meio de assegurar o aperfeiçoamento da própria democracia e sua capacidade de inclusão social e política.

DESIGUALDADE E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

Os níveis de desigualdade social na maioria dos países apresentam estabilidade ao longo do tempo (SORJ, 2004) e não é diferente no caso do Brasil, considerado um dos piores quanto à distribuição de renda, situação que persiste há 25 anos. Observa-se alteração

² Uma sistematização dos princípios elencados pelos teóricos deliberacionistas encontra-se em CUNHA (2009).

recente neste quadro: inflexão do índice de Gini de 0,60, em 2001, para 0,52, em 2009; redução em 50,65% da pobreza entre 2002 e 2009; aumento de 27,4% da renda média *per capita* entre 2001 e 2009; a população que representa os 10% mais pobres teve um crescimento de 69,08% *per capita* na renda, enquanto os 10% mais ricos tiveram incremento de 12,58%; taxa acumulada de crescimento de 10,03% para os 10% mais ricos e 53,7% para os 50% mais pobres (NERI, 2011).³

Considerados diferentes segmentos sociais, a renda média das mulheres subiu 38% entre 2001 e 2009 enquanto a dos homens foi de 16%; a renda de negros e pardos subiu 43,1% e 48,5%, respectivamente, sendo que a dos brancos cresceu 20,1%; a renda de pessoas sem escolaridade subiu 47%, enquanto a das que têm nível superior caiu 17,5%; o crescimento de 49,1% da renda nas áreas rurais mais pobres contra 16% nas metrópoles e 26% nas demais cidades (NERI, 2011).

Esses dados apontam melhora na distribuição da renda, especialmente se considerados os negros, os analfabetos, as mulheres e a população rural. Para os negros e pardos, o fator educação foi fortemente determinante para a alteração, para as mulheres foi a maior inserção no mercado de trabalho (NERI, 2011). Essas alterações são importantes, uma vez que estudos anteriores mostraram a associação entre desigualdade de renda, escolaridade e cor, numa variação de 11% para cada ano de escolaridade cursado e rendimento 11% inferior para negros em relação a brancos (HOFFMANN, 2000; FERREIRA, 2000; RAMOS; VIEIRA, 2000). A questão, levantada por Ferreira (2000), e que ainda é relevante, é a existência de um círculo vicioso que perpetua a desigualdade e que vincula educação, renda e poder político: grande heterogeneidade educacional que gera grande desigualdade de riqueza, esta criando grandes diferenças de poder político, que perpetuam uma grande desigualdade educacional. As melhoras na distribuição de renda significariam maior inclusão desses segmentos nos processos de participação política?

Considerada a participação eleitoral, a instituição do sufrágio universal possibilita que todo brasileiro que cumpra as condições estabelecidas em lei está apto a participar do processo eleitoral, como eleitor ou como candidato, independente de sua condição socioeconômica. No entanto, seguindo Dahl (2001), tão importante quanto

³ Comparativamente, a situação era inversa na década de 1960, quando o crescimento dos 10% mais ricos foi de 66,87% em relação aos mais pobres (NERI, 2011).

votar é poder ser candidato a ocupar postos no governo.⁴ Para isso, a lei brasileira exige vinculação partidária, condição de cerca de 10% dos eleitores (TSE, 2011).⁵ Aliados a essa baixa propensão de ingresso em partidos estão os custos de campanhas eleitorais, que certamente restringem e/ou condicionam as pretensões à candidatura de parcela significativa de filiados partidários.⁶

Se considerada a participação política na esfera pública propiciada pelo pertencimento a organizações da sociedade civil e/ou movimentos sociais, pesquisas informam que houve um crescimento de 157% de associações civis no país, entre 1996 e 2002, que envolviam 1 milhão e 500 mil pessoas (GANANÇA, 2006), o que correspondia a 8,5% da população brasileira à época. Esses dados não computam a participação em movimentos sociais e outras organizações não formais, o que pode elevar para 19% o total de pessoas que estão vinculadas ao associativismo no país (GANANÇA, 2006). Os espaços do associativismo, pela sua pluralidade e diversidade e por promoverem identidades específicas, apresentam potencial para a inclusão política, embora não haja dados disponíveis que confirmem essa potencialidade.

A participação institucionalizada, especialmente de representantes de organizações da sociedade civil, em processos de deliberação acerca de políticas públicas, como nos conselhos e comitês, também aponta para significativo potencial de participação, podendo envolver mais de mais de 110 mil pessoas no âmbito municipal (CUNHA, 2009), o que ultrapassa significativamente o total de cargos disponíveis no Poder Legislativo brasileiro, nos três níveis de governo. Algumas pesquisas sobre o perfil dos conselheiros mostram que eles possuem escolaridade e renda acima da média da população e que essa distinção aumenta conforme a escala relativa no nível de governo (PERISSINOTTO; FUKS; SOUZA, 2004; ABRANCHES; AZEVEDO, 2004; FILGUEIRAS, 2010). Também apontam que há desigualdades na sua capacidade de deliberação associada às desigualdades sociais, especialmente os usuários da política, com variação importante conforme a área de política pública (CUNHA, 2007, 2009, 2010; ALMEIDA, 2010).

⁴ O Brasil dispunha para o Poder Legislativo, nos três níveis de governo, em 2010, de 59.411 cargos de representação política: 57.748 para vereadores, 1.059 para deputados estaduais, 523 para deputados federais e 81 para senadores.

⁵ Ver em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado/filiados>

⁶ Como exemplo, pode-se considerar os dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) relativos à prestação de contas dos candidatos a deputado estadual em Minas Gerais, nas eleições de 2010, que declaram valores que vão de R\$360.000,00 a R\$1.650.000,00 (ver em <http://spce2010.tse.jus.br/spceweb.consulta.prestacaoconta2010/candidatoServlet.do>).

Encontram-se diversos estudos recentes sobre as inovações institucionais brasileiras, especialmente sobre os conselhos de políticas⁷ e orçamentos participativos, a partir de diferentes aproximações metodológicas (PIRES, 2011). No entanto, poucos são os estudos sobre as conferências de políticas públicas, que ganharam destaque nos últimos 10 anos no nível federal (SILVA, 2009; POGREBINSCHI, 2010; SOUZA, 2011). Quem delas participa? Qual seu potencial de inclusão social e política? Suas deliberações alteram ou têm potencial para alterar condições de desigualdade social? Essas são algumas das questões que vinculam esses espaços e as condições de desigualdade descritas anteriormente. Algumas delas serão abordadas a seguir.

CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PARTICIPAÇÃO E DESIGUALDADE

A realização de conferências nacionais não é uma novidade da recente democracia brasileira. O governo Vargas instituiu as conferências nacionais de educação e saúde em 1937 e a primeira a ser realizada foi a de saúde, em 1941, da qual participaram representantes dos três níveis de governo e especialistas na área. Aquela primeira conferência teve o objetivo de contribuir com o governo federal na produção de conhecimento sobre a área e orientá-lo na execução de serviços locais e na decisão sobre concessão de auxílios e subvenções federais (PINHEIRO; WESTPHAL; AKERMAN, 2005; BRASIL, 2009).

Desde aquela primeira conferência nacional foi realizado um total de 102 conferências nacionais até o ano de 2010, sendo que 66% delas ocorreram no período de 2003 a 2010, algumas pela primeira vez, denotando a relevância destes espaços como estratégia do governo federal para propiciar a participação social (SILVA, 2009; SOUZA, 2011). Estima-se o envolvimento de mais de 4 milhões de pessoas, considerando-se as etapas locais e regionais (PETINELLI; LINS; FARIA, 2011), o que denota o potencial dessas inovações institucionais para a ampliação da participação política no âmbito do Estado. A singularidade e a inovação dessas conferências se refletem na sua própria definição, denotando um conceito em construção. Nesse sentido, Souza (2011, p.198) as considera como “processos participativos que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade civil para a formulação de determinada política”, o que implica ouvir diversos segmentos sociais na sua avaliação,

⁷ Ver extensa revisão da literatura que analisa conselhos de políticas públicas em Cunha (2009).

na definição de princípios e diretrizes e na deliberação sobre instrumentos de participação.

Há diferenças significativas entre essas “novas” conferências, realizadas a partir da redemocratização brasileira, e as “antigas”, que ocorreram anteriormente. Uma primeira é que algumas delas são espaços institucionalizados, previstas nas leis que regulamentam as políticas públicas, como nas áreas da saúde e da assistência social, que independem de decisão governamental. Outras são de iniciativa dos governos, podendo ser regulamentadas por decreto ou não. Uma segunda diferença está nos seus objetivos: avaliar a política pública em questão e propor diretrizes que deverão compor as agendas governamentais, dando a alguma delas (32%) o caráter deliberativo e não só consultivo (SILVA, 2009; FERRAREZI ; OLIVEIRA, 2010; SOUZA, 2011).

Uma terceira diferença diz respeito aos seus participantes, que tanto integram o governo quanto as organizações da sociedade civil, em proporção variada, não mais apenas especialistas ou pessoas de notório saber. Por fim, uma diferença que busca atender a necessidade de maior integração entre as Unidades da Federação que é a realização de etapas municipal, estadual e nacional, que se sucedem constituindo um *sistema deliberativo integrado*, em que diferentes espaços de participação estão articulados, de alguma forma, em torno de uma determinada área de política pública (HENDRIKS, 2006; PETINELLI, LINS; FARIA, 2011). Essas duas características – composição dos participantes e realização integrada entre os níveis de governo – indicam um forte potencial para que as conferências efetivem a ampliação da participação política de modo geral. No entanto, a questão que permanece é se esses novos espaços participativos também têm potencial de inclusão de estratos sociais que têm estado em situação marginal na participação política.

Quem participa das conferências de políticas públicas?

A análise do potencial de inclusão das conferências aponta para a necessária observação do perfil daqueles que delas participam no intuito de verificar se segmentos da população que tradicionalmente estão excluídos de processo participativo encontram possibilidade de maior presença, e possivelmente de expressão, nesses espaços. O desenho institucional que orienta as conferências aponta para alguns fatores que influenciam a participação. Um deles é que a estruturação dos espaços de participação e deliberação, da maioria das políticas públicas, tem se dado a partir de sujeitos coletivos,

ou seja, admitem representantes de organizações que têm atuação na área há algum tempo no campo da política em questão. Isso induz a participação de pessoas e/ou organizações do governo e da sociedade civil que possuem algum vínculo ou trajetória na área, na maioria das vezes pertencentes a uma *policy community* (KINGDON, 1995).

Outro aspecto do desenho trata da forma de seleção dos participantes que terão direito a voz e voto na conferência. Nas assembleias locais ou regionais ocorre a autoseleção ou autoapresentação voluntária, ou seja, todos têm igual possibilidade de participar e são livres para tal. Nesse momento, os princípios da liberdade e da igualdade orientam a participação. No entanto, a partir da conferência municipal a participação ocorre por meio de representantes, denominados delegados, que exercem um mandato conferido pelos demais participantes da etapa anterior, ou seja, institui-se mecanismo de representação, cujo principal critério de definição é o pertencimento a algum segmento já identificado na própria regulação da participação, o que varia conforme a área de política pública (no caso da saúde e da assistência social os segmentos são o governo, os trabalhadores, os usuários e os prestadores de serviços). As conferências estaduais e nacionais apresentam um critério adicional, relacionado à representação territorial, ou seja, as unidades federadas devem estar representadas. Ressalvadas as exceções, a maioria das conferências não estabelece critérios de discriminação positiva para mulheres, negros, indígenas ou quaisquer minorias específicas.

Os delegados são definidos por um processo de escolha, que pode ser uma pequena eleição, durante a conferência. Mais uma vez, a maioria deles se autoapresenta voluntariamente para representar os pares na conferência posterior, mas nas etapas municipal e estadual já há a demanda de vínculos anteriores com organizações, dadas as características da representação. Um estudo sobre os vínculos institucionais dos delegados das conferências pode atender ao que Souza (2011) indica como critério de representatividade daqueles que participam e parece ser um importante caminho para conhecer melhor quais segmentos e interesses têm sido representados nesses espaços, ainda que não seja o foco desta análise.

Tendo ciência de que a participação nas conferências ocorre por meio de representantes e não de forma direta, conhecer o perfil dos participantes pode contribuir para a compreensão de quais critérios (ainda que subjetivos e não declarados) têm sido relevantes para a escolha dos delegados e em que medida esses espaços propiciam inclusão social e política. Neste estudo, de caráter exploratório, optou-se por verificar

aspectos demográficos relacionados aos segmentos que têm participação assegurada na conferência e que possam indicar se estratos populacionais que têm tido maior dificuldade de inserção social e política encontram nesses espaços a possibilidade de expressão. A ideia é verificar se o princípio da inclusividade, propugnado pelos teóricos deliberacionistas, de que “todos” devem ter igual oportunidade de participar encontra ressonância nas conferências ou se as desigualdades socioeconômicas preexistentes interferem ou se reproduzem nesses espaços, limitando a participação.

Para isso, são utilizados dados produzidos por pesquisa realizada pela Vox Populi, em 2011, que entrevistou uma amostra aleatória de 2.200 pessoas, distribuídas pelos 27 estados brasileiros acerca das suas práticas de participação. Os dados são apresentados conforme o nível ou etapa da conferência da qual o entrevistado informou ter participado ou ter participado mais ativamente, quando esteve em mais de uma. Este é um aspecto relevante, uma vez que a escala tem sido apontada como importante elemento definidor da participação (DAHL, 2001).

A pesquisa detectou que 41,8% dos entrevistados já tinham ouvido falar de conferências, mas apenas 143 deles (6,5%) participaram de alguma, sendo 36,2% no nível local/distrital/regional, 41,5% no municipal, 15% no estadual e 7,3% no nacional. Aqueles que não participaram alegaram como principais motivos para não fazê-lo a falta de tempo (34%), a falta de interesse por política (28%) e não ter sido convidado a participar (25%), sendo que 23,8% deles informaram que gostariam de participar futuramente. Apenas 2,1% alegaram não ter condições financeiras para participar, ou seja, uma parcela muito pequena dos pesquisados alega especificamente sua condição social como motivo da não participação, o que é confirmado pela informação de que a maioria dos que participaram (88,8%) o fizeram mesmo sem apoio financeiro algum.

A significativa disposição para participar, mesmo sem o respectivo apoio financeiro, provavelmente está associado à escala, uma vez que a maioria dos participantes esteve em conferências locais/distritais/regionais ou municipais. Neste nível, o custo da participação é reduzido e parece ser possível que os próprios participantes tenham arcado com eles. Nos demais níveis, os custos são mais significativos e, geralmente, são cobertos pelos gestores municipais, estaduais e nacionais para apoio aos participantes oriundos da sociedade civil.

A pesquisa mostra que a faixa etária dos participantes das conferências concentra-se entre 19 e 59 anos, em todos os níveis de governo (tabela 1), o que

corresponde à composição da população brasileira, entretendo que o fator geracional não tem sido determinante para a participação.

TABELA 1 - Participantes por faixa etária e nível/etapa de conferência (%)

Faixa etária	Conferências			
	Local/Regional	Municipal	Estadual	Nacional
Até 18 anos	2,1	2,8	5,1	0
19 a 34 anos	42,6	39,8	48,7	47,4
35 a 59 anos	47,9	47,2	41	42,1
Acima de 60 anos	7,4	10,2	5,1	10,5
Total	100	100	100	100

Fonte: Pesquisa Vox Populi, 2011.

As desigualdades decorrentes do fator “gênero” têm sido apontadas como relevantes para restringir a participação feminina nos espaços da política (MATOS, 2010). No que se refere ao recorte de gênero, a pesquisa mostra que a participação das mulheres decresce conforme aumenta a escala, ou seja, elas participam mais nos níveis municipal e estadual e menos no nacional (tabela 2). Ao se considerar que a população de mulheres no Brasil é de 51%, as etapas municipais e estaduais têm representação de mulheres acima da faixa populacional em geral.

TABELA 2 - Participantes por sexo e nível/etapa de conferência (%)

Sexo	Conferências			
	Local/Regional	Municipal	Estadual	Nacional
Masculino	50	41,7	43,6	52,6
Feminino	50	58,3	56,4	47,4
Total	100	100	100	100

Fonte: Pesquisa Vox Populi, 2011.

A pesquisa aponta que a escala pode ser um fator determinante para a redução da participação de mulheres, assim como o tipo de política pública também pode ser fator relevante para tal, considerada sua trajetória, o que diferenciaria a área da assistência social e da ciência e tecnologia, por exemplo. Uma possível explicação para a maior participação das mulheres no nível local pode residir no fato de que elas consigam conciliar suas tarefas do cotidiano com mais essa atividade, o que não deve ser possível quando a participação ocorre nos demais níveis e o que implica um distanciamento no tempo e no espaço. As dificuldades aumentam quando não há o aporte de apoios que viabilizem essa participação, como creches ou serviços de cuidadores para as crianças

nos locais das conferências ou o financiamento de estadia para as crianças que demandam cuidados especiais.

Em que medida o fator “raça/cor” interfere na participação relacionada às conferências? Os dados colhidos pela pesquisa (tabela 3) mostram que a participação de negros e pardos prevalece sobre a participação de brancos nas etapas local/regional (56,4%) e estadual (51,3%) equivalendo no nível municipal (50%) e decrescendo na etapa nacional (47,4%)⁸. Nos dois primeiros níveis, a participação fica ligeiramente acima dos dados populacionais recentes, que informam que a população brasileira é constituída por 50,7% de negros e pardos (IBGE, 2010). No nível nacional, o percentual de participação de negros cai para 47,4%.

TABELA 3 - Participantes por raça/cor e nível/etapa de conferência (%)

Raça/Cor	Conferências			
	Local/Regional	Municipal	Estadual	Nacional
Branco	43,6	50	48,7	52,6
Negro	17	15,7	20,5	21,1
Pardo	39,4	34,3	30,8	26,3
Amarelo	0	0	0	0
Indígena	0	0	0	0
Total	100	100	100	100

Fonte: Pesquisa Vox Populi, 2011.

Os dados indicam que a inclusão de negros e pardos tem ocorrido nas conferências, uma vez que os percentuais de participantes estão próximos aos da população em geral. A diferença mais significativa ocorre nas conferências nacionais, quando essa participação decresce. Nesses casos, uma hipótese a ser verificada é se o fator “raça/cor” estaria associado ao fator “escolaridade”, que se mostrou bastante significativo, como se verá mais adiante. Caberia verificar como essas proporções se comportam em diferentes áreas de política pública.

A escolaridade tem sido apontada como o principal fator de mobilidade social, produzindo efeitos políticos importantes (PEIXOTO; RENNÓ, 2011). Assim, quais seriam os impactos do nível de escolaridade na participação propiciada pelas conferências? Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), a situação das pessoas ocupadas no Brasil, caso da maioria dos entrevistados nas duas pesquisas, é de 7,7% delas sem escolaridade, 42% com ensino fundamental (32,6%

⁸ A inexistência de dados para amarelos e indígenas decorre do tipo de pesquisa realizado e não de sua efetiva ausência nas conferências.

incompleto e 9,4% completo), 33,7% com nível médio (6,7% incompleto e 27% completo) e 16,1% com nível superior (5% incompleto e 11,1% completo).

Os dados da pesquisa mostram que há alterações significativas no perfil dos participantes conforme a escolaridade considerando-se a escala ou etapa da conferência: há um forte decréscimo de pessoas com nível médio – de 38,3% para 10,5% – e um aumento na participação daquelas com ensino fundamental (24% para 31,6%), nível superior (28,7% para 36,8%) e pós-graduação (8,5% para 21,1%), neste último caso em mais de 100% (tabela 4). A escolaridade parece ter significância quando se trata de escala, com maior participação de pessoas com nível superior e pós-graduação no nível nacional, estas últimas com o crescimento de quase 250% em relação ao nível local.

TABELA 4 - Participantes por nível de escolaridade e nível/etapa de Conferência (%)

Nível de escolaridade	Conferências			
	Local/Regional	Municipal	Estadual	Nacional
Ensino fundamental (incompleto/completo)	24,5	27,8	17,9	31,6
Ensino médio (incompleto/completo)	38,3	40,7	35,9	10,5
Ensino superior (incompleto/completo)	28,7	24,1	33,3	36,8
Pós-graduação	8,5	7,4	12,8	21,1
Total	100	100	100	100

Fonte: Pesquisa Vox Populi, 2011.

Os dados evidenciam que as pessoas que participam das conferências, de modo geral, possuem escolaridade acima daquela que caracteriza a população brasileira em geral, especialmente no que se refere à ausência de escolaridade e ao ensino superior. Cabe verificar em que medida essa situação se reproduz em áreas específicas de políticas públicas, especialmente naquelas em que as normas que estruturam a participação asseguram representação de estratos populacionais específicos, como a saúde e a assistência social.

Outro fator que tem sido apontado como determinante para a participação política é a posição que os indivíduos ocupam na estrutura social e que está relacionada à sua capacidade produtiva e à sua renda. Nessa perspectiva, há teóricos elitistas que consideram que o interesse por política e pela participação nos espaços políticos estaria mais presente nos estratos sociais superiores, inclusive gerando apatia nos estratos sociais inferiores. Um primeiro fator relacionado a essa dimensão, portanto, diz respeito à situação das pessoas no mercado de trabalho. A Pesquisa Nacional por Amostra de

Domicílios (PNAD) relativa aos anos de 2008 e 2009 informa que 58,6% das pessoas em idade ativa estavam ocupadas (IBGE, 2010).

Ao se constatar o percentual de pessoas ocupadas que participam das conferências verifica-se que ele é superior ao da população em geral, 68,4%, prevalecendo os trabalhadores “por conta própria” ou autônomos quando comparado ao percentual da PNAD para a população brasileira, que é de 20,5%, (tabela 5), para todas as etapas de conferência. Seria a condição de “autônomo” um facilitador para a participação, uma vez que este tem maior liberdade na definição de seus compromissos se comparado à condição de um trabalhador formal, que deve se submeter às regras de seu empregador?

TABELA 5 - Participantes por ocupação e nível/etapa de conferência (%)

Posição na ocupação	Conferências			
	Local/Regional	Municipal	Estadual	Nacional
Empregado com carteira	25,5	19,4	28,2	26,3
Funcionário público	19,1	21,3	25,6	15,8
Autônomo	28,7	26,9	25,6	26,3
Desempregado	2,1	5,6	0	5,3
Inativo	13,8	18,5	10,3	5,3
Total	100	100	100	100

Fonte: Pesquisa Vox Populi, 2011.

Ainda relacionada à dimensão da posição na estrutura social, a renda é outro fator que tem sido destacado, especialmente dadas as condições de desigualdade que têm caracterizado a sociedade brasileira neste aspecto. O rendimento médio mensal das pessoas ocupadas, segundo a PNAD, era de R\$1.088,00 (um mil e oitenta e oito reais), o que equivaleria a cerca de pouco mais de 2 salários mínimos (SM) para o período pesquisado (IBGE, 2010).

Tendo este dado como referência, verifica-se que a maior parte das pessoas que participou das conferências possuía rendimento acima do médio, sendo 73,5% no nível local/regional, 62,9% no nível municipal, 66,6% no nível estadual e 72,8% no nível nacional. No entanto, há variações relevantes no padrão de renda quando se observa a escala: aumento significativo da participação nas conferências de pessoas com renda de até 1 SM (de 5,3% para 10,5%) e superior a 20 SM (de 2,2% para 10,6%), decréscimo da participação dos que ganham entre 1 e 2 SM e 4 e 5 SM (tabela 6). As conferências nacionais, portanto, parecem propiciar a inclusão dos que se situam na menor faixa de renda (até 1 SM) na mesma proporção que as conferências municipais, num percentual equivalente aos que possuem renda superior a 20 SM.

TABELA 6 - Participantes por renda e nível/etapa de conferência (%)

Faixa de renda	Conferências			
	Local/Regional	Municipal	Estadual	Nacional
Até 1 SM	5,3	10,2	2,6	10,5
1 a 2 SMs	21,3	26,9	30,8	15,8
2 a 5 SMs	39,4	35,1	43,5	36,8
5 a 10 SMs	23,4	19,5	10,2	20,1
10 a 15 SMs	6,4	4,6	7,7	5,3
15 a 20 SMs	2,1	0,9	0	0
Acima de 20 SMs	2,2	2,8	5,2	10,6
Total	100	100	100	100

Fonte: Pesquisa Vox Populi, 2011.

Os dados mostram que a posição na estrutura social não tem sido fator determinante para exclusão, mas apontam questões relevantes relacionadas à inclusão. Uma primeira é a predominância de pessoas ocupadas, talvez em decorrência do desenho institucional desses espaços, que condicionam a participação com uma trajetória de participação e/ou pertencimento a organizações governamentais e não governamentais. Esses fatores apontam que o tipo de política pública, além do nível de governo, pode se constituir em fator importante para propiciar a inclusão de pessoas com menor renda.

CONCLUSÕES

O estudo exploratório aqui apresentado teve como objetivo verificar o potencial das conferências de políticas públicas, importantes inovações da democracia, para promover inclusão social e política de segmentos da população tradicionalmente identificados como ausentes de importantes espaços políticos. Os dados disponíveis sobre a situação socioeconômica da população brasileira indicam que tem havido algumas importantes alterações no quadro de desigualdade, com melhoras concretas para os estratos sociais em maior desvantagem econômica, mas singelas frente ao grande desafio que ainda persiste, que é reduzir significativamente a distância entre os mais ricos e os mais pobres. Buscou-se, assim, verificar em que medida essas desigualdades informam a participação nas conferências.

A democracia, por sua vez, tem sido identificada como o regime político que pode contribuir para a alteração do quadro de desigualdade, uma vez que ela possibilita que os diferentes interesses presentes na sociedade se organizem em associações, grupos

ou movimentos sociais e esses, por sua vez, pressionem os governos para a solução dessa questão. Também possibilita que haja alternância de governos, o que pode levar grupos políticos com projetos mais igualitários a implementarem políticas públicas e medidas socioeconômicas que alterem este quadro. Num aspecto mais geral, a democracia é percebida como o regime de governo que possibilita a participação dos cidadãos em processos de decisão política, o que num sentido ampliado inclui as conferências de políticas públicas.

O debate interno à teoria democrática deliberacionista, que trata da igualdade deliberativa, tem apontado dois possíveis caminhos para se assegurar a legitimidade das decisões tomadas em processos participativos sustentados na deliberação: a inclusão do maior número de pessoas de forma a abarcar a pluralidade da sociedade ou a inclusão de todos os discursos existentes sobre uma determinada temática. Neste estudo, optou-se por verificar o potencial inclusivo das conferências tendo como referência a primeira alternativa, ou seja, verificar se e em que medida elas são espaços que propiciam a inclusão de segmentos sociais que têm estado alijados de processos de participação política na sociedade brasileira. Fica para uma agenda futura de pesquisa a verificação da inclusão dos diferentes discursos, o que demanda um desenho de pesquisa bem específico.

Por ser um estudo exploratório, as conclusões apresentadas não têm a pretensão de ser generalizáveis, mas sim de servir como apontamentos para instigar futuras pesquisas, que venham a ampliar e/ou a aprofundar aspectos aqui tangidos. A análise dos dados apresentados aponta alguns indícios importantes. Um primeiro é que o nível de governo importa, ou seja, a escala é fator que pode propiciar ou restringir a participação de alguns segmentos populacionais. Isso ficou evidente quando se trata da participação de pessoas idosas, mulheres, pessoas negras e pardas, pessoas com ensino médio e superior/pós-graduação, inativos e pessoas com renda inferior a 2 SM e superior a 20 SM.

Dentre as características demográficas analisadas, pode-se perceber que há certo equilíbrio na participação de homens e mulheres quando se trata de participantes de conferências, assim como na participação de brancos e negros/pardos, ou seja, ainda que de forma não intencional, pois não há critérios específicos que delimitem algum tipo de discriminação positiva desses segmentos, as conferências têm incluído mulheres e negros, observadas as diferenças quando se trata de escala, apontadas no texto.

Os fatores que se mostraram mais relevantes para a reprodução da desigualdade foram escolaridade e renda. Ainda que pessoas com baixa escolaridade estejam participando, o percentual de pessoas com nível médio e nível superior/pós-graduação está muito acima da média da população nacional, especialmente se observada a escala. Isso também se aplica à renda, ainda que as conferências também tenham propiciado a participação de pessoas com baixa renda, mas num percentual inferior ao da população em geral. Cabe verificar em que medida a área de política pública alteraria os resultados encontrados, dadas as especificidades relativas à trajetória da política e à forma como estrutura a participação em seus diferentes espaços, inclusive as conferências.

Por fim, cabe lembrar que as conferências de políticas públicas são compostas por delegados, escolhidos dentre os “pares”, que os representarão e aos seus interesses e demandas. Aqui cabe uma questão que fica para a reflexão: por que os participantes das conferências têm escolhido como seus representantes (os delegados) pessoas com maior escolaridade e renda? Será que o tipo de deliberação ou a complexidade do debate que está ocorrendo nesses espaços os leva a tomar essa decisão? Será que isso decorre de algum tipo de tecnificação ou burocratização das conferências? Quais os possíveis arranjos institucionais que podem contribuir para a maior inclusão daqueles com menor escolaridade e renda? Essas e outras muitas questões devem instigar novos estudos sobre esse importante espaço de participação democrática.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q. AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004.

ALMEIDA, D. R. Metamorfose da representação política: lições práticas dos Conselhos Municipais de Saúde no Brasil. In: AVRTIZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

AVELAR, L. Participação política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2007.

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1996.

BENHABIB, S. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, D. L.; MELO, R. S. **Democracia deliberativa**. São Paulo: Singular, 2007.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOHMAN, J. **Public deliberation**: pluralism, complexity and democracy. Cambridge: MIT Press, 1996.

_____. Survey Article: the coming age of deliberative democracy. In: **Journal of Political Philosophy**, vol. 6, number 4, 1998, pp. 400-425.

BOHMAN, J.; REHG, W. Introduction. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). **Deliberative democracy**: essays on reason and politics. Cambridge: MIT Press, 1997.

BRASIL. **As Conferências Nacionais de Saúde**: evolução e perspectivas. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), 2009.

CHAMBERS, S. Deliberative Democratic Theory. In: **Annual Review of Political Science**. 2003. 6: 307-326.

CHRISTIANO, T. A importância da deliberação pública. In: WERLE, D. L.; MELO, R. S. **Democracia deliberativa**. São Paulo: Singular, 2007.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). **Deliberative democracy**: essays on reason and politics. Cambridge: MIT Press, 1997.

_____. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. **Metapolítica**, Ciudad de México, v. 4, n. 14, p. 24-47, abr.-jun. 2000.

CUNHA, E. P. *et al.* **Relatório da pesquisa. Os Conselhos Municipais de Assistência Social em Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2003. (mimeo)

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRTIER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

_____. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social. 2009. Tese (doutorado) - Departamento de ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Minas Gerais, 2009.

_____. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. In: AVRTIZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

DAHL, R. A. **Um prefácio a teoria democrática**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1989.

_____. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da UnB, 2001.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

DRYZEK, J. S. **Deliberative democracy and beyond**: liberals, critics, contestations. Great Britain: Oxford University Press, 2000.

DUBET, F. As desigualdades multiplicadas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 17, p. 5-19, Mai.-Jun.-Jul.-Ago. 2001.

FERRAREZI, E.; OLIVEIRA, M. S. C. **Conferências nacionais de saúde e processos participativos na administração pública federal brasileira. 2010**. Disponível em: <http://casoteca.enap.gov.br/index.php?option=com_multicategories&view=article&id=14:conferencias-nacionais-de-saude-e-processos-participativos-na-administracao-publica-federal-brasileira&catid=7:estado-e-sociedade&Itemid=12>

FERREIRA, F. H. G. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional. In: HENRIQUES, R. (Org.) **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

FILGUEIRAS, F. (Coord.). **Relatório de pesquisa. Projeto corrupção democracia e interesse público**. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

FRASER, N. **Qu'est-ce que la justice social?** reconnaissance et redistribution. Paris: Éditions La Découverte, 2005.

GANANÇA, A. C. **Associativismo no Brasil**: características e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa. 2006. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2006

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. Deliberative democracy beyond process. In: FISCHKIN, J. S.; LASLETT, P. (Ed.). **Debating deliberative democracy**. UK: Blackwell Publishing, 2003.

_____. **Why deliberative democracy?** Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

HENDRIKS, C. Integrated deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. **Political Studies**, n. 54, 2006.

HOFFMANN, R. Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – síntese de indicadores 2009**. Rio de Janeiro, 2010.

KERSTENETZKY, C. L. Sobre associativismo, desigualdades e democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 53, p. 131-180, 2003a.

_____. Desigualdade como questão política. **Observatório da Cidadania 2003**: população pobre *versus* mercado. Uruguai: ITEM; Brasil : IBASE, 2003b.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LÜCHMANN, L. H. H. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 6, n. 11, p.183-197, out. 2007.

LÜCHMANN, L. H. H.; BORBA, J. Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 44, p. 58-68, 2008.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MANIN, B. On legitimacy and political deliberation. **Political Theory**, v. 15, n. 3, Aug. 1987.

MATOS, M. Paradoxos da incompletude da cidadania política das mulheres novos horizontes para 2010? **Opinião Pública e Conjuntura Política**, 2010. Disponível em: <<http://www.opiniaopublica.ufmg.br>>

MENEGUELLO, R. Cidadãos e política: adesão democrática, comportamentos e valores. **Estado, instituições de democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010.

MILL, J. S. **O governo representativo**. Brasília: UNB, 1981.

MOISÉS, J. A. **Os brasileiros e a democracia**: bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

_____. Cultura Política, Instituições e Democracia: lições da experiência brasileira. **RBCS** Vol. 23 nº. 66, p. 12-43, fevereiro/2008.

NERI, M. C. Desigualdade de renda na década. Rio de Janeiro: FGV; CPS, 2011.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EDUSP, 1999.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEIXOTO, V.; RENNÓ, L. Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 304-332, nov. 2011.

PERISSINOTTO, R. M.; FUKS, M.; SOUZA, N. R. **Participação e processo decisório em conselhos gestores de Curitiba**. ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 4. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <www.cienciapolitica.org.br>

PETTIT, P. Deliberative democracy: the discursive dilemma and republican theory. In: FISHKIN, J. S.; LASLETT, P. **Debating deliberative democracy**. UK: Blackwell Publishing, 2003.

PETINELLI, V.; LINS, I. L.; FARIA, C. F. **Conferências de políticas públicas**: um sistema integrado de participação e deliberação? CONGRESSO LATINO AMERICANO DE OPINIÃO PÚBLICA DA WAPOR, 4. 2011. Disponível em: <http://www.waporbh.ufmg.br/papers/Cludia_Feres_Faria_1.pdf>

PINHEIRO, M. C.; WESTPHAL, M. F.; AKERMAN, M. A. Equidade em saúde nos relatórios das conferências nacionais de saúde pós-Constituição Federal brasileira de 1988. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 449-458, mar.-abr., 2005.

PINTO, C. J. **Teorias da democracia**: diferenças e identidades na contemporaneidade. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004 (Coleção Debates Contemporâneos em Psicologia Social, v. 2)

PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011 (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7)

PIZZORNO, A.; KAPLAN, M.; CASTELLS, M. **Participacion y cambio social en la problemática contemporanea**. Buenos Aires: Siap-Planteos, 1975.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. **Entre Representação e Participação**: As conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Relatório Final de Pesquisa. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2010.

- PRZEWORSKI, A.; ALVAREZ, M.; CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. O que mantém as democracias? **Lua Nova**, São Paulo, n. 40-41, p. 113-327, 1997.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996.
- RAMOS, L.; VIEIRA, M. L. Determinantes da desigualdade de rendimentos no Brasil nos anos 90: discriminação, segmentação e heterogeneidade dos trabalhadores. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961 [1942].
- SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o Cânone democrático. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, F. **Jovens e participação sociopolítica na Web**: referenciais teórico-metodológicos. CONGRESO INTERNACIONAL COMUNICACIÓN 3.0, 2. Universidad de Salamanca, 4 y 5 de oct. 2010.
- SILVA, E. R. A. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas**: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Rio de Janeiro: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1.378).
- SORJ, B. **A democracia inesperada**: cidadania, direitos humanos e desigualdade social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2004.
- SOUZA, C. H. L. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011 (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7)
- SOUZA, J. A gramática social da desigualdade brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 79-97, 2004.
- STEINMO, S. *et al.* **Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge University Press, 1992.
- TELLES, H. S.; DIAS, M. Condutas políticas, valores e voto dos eleitores jovens de Belo Horizonte. **Revista do Legislativo**, n. 43, p. 82-103, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/revistas/arquivos/43.html>
- VITA, A. Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas? In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34, 2004.