



Karina Moura Bueno

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SUAS

**Uma Análise das Conferências de
Assistência Social no Governo
Bolsonaro (2019-2022)**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS DA CONDIÇÃO HUMANA

Karina Moura Bueno

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SUAS: UMA ANÁLISE DAS CONFERÊNCIAS DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)**

Sorocaba

2024

Karina Moura Bueno

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SUAS: UMA ANÁLISE DAS CONFERÊNCIAS DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos da Condição Humana da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) - *Campus* Sorocaba, para obtenção do título de Mestre em Estudos da Condição Humana.

Linha de Pesquisa: Sujeitos de Discursos, Narrativas e Mobilidades.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Vanda Aparecida Silva

Sorocaba

2024

Revisão, capa e diagramação: Pâmela Keiti Baena

Bueno, Karina Moura

Participação social no SUAS: uma análise das Conferências de Assistência Social no Governo Bolsonaro (2019-2022) / Karina Moura Bueno -- 2024. 105f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, campus Sorocaba, Sorocaba

Orientador (a): Vanda Aparecida Silva

Banca Examinadora: Ana Cláudia Niedhardt Capella, Geraldo Tadeu Souza

Bibliografia

1. Políticas públicas. 2. Assistência social. 3. Conferências. I. Bueno, Karina Moura. II. Título.

Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática (SIn)

DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Bibliotecário responsável: Maria Aparecida de Lourdes Mariano - CRB/8 6979



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Ciências Humanas e Biológicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos da Condição Humana

Folha de Aprovação

Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Karina Moura Bueno, realizada em 29/02/2024.

Comissão Julgadora:

Profa. Dra. Vanda Aparecida da Silva (UFSCar)

Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella (UNESP)

Prof. Dr. Geraldo Tadeu Souza (UFSCar)

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Estudos da Condição Humana.

Dedico este trabalho aos meus pais, que me ensinaram a potência da educação e me mostraram a beleza da simplicidade.

AGRADECIMENTOS

Ao encerrar este trabalho, enxergo nele um mosaico de aprendizados, experiências e emoções, construído lentamente ao longo desta desafiadora jornada de 2 anos. Um mosaico feito a várias mãos, ou então um diálogo estabelecido entre muitas vozes. Cada peça ou palavra escrita me lembrou que o processo é valioso e, junto dele, muitas vezes as dúvidas são mais ricas do que as certezas.

À minha orientadora, Vanda, minha gratidão, não apenas por me guiar academicamente, mas também por me ensinar a apreciar a beleza escondida nas perguntas ao aguardo de respostas.

Aos meus professores do PPGECH, meu respeito e gratidão pelo empenho em dar o melhor de si para este programa de mestrado.

Aos meus pais, Sueli e José, meu profundo agradecimento por terem sido o melhor que puderam, me permitindo ser o que eu sou hoje.

Ao meu irmão, Ricardo, agradeço pelas partilhas nesse período e pela ajuda nas minhas limitações.

Ao meu companheiro, Rodrigo, agradeço por ter sido meu suporte e ter participado mais desse trabalho do que talvez tenha consciência.

Aos meus amigos, agradeço, pois, cada qual ao seu modo, me fez acreditar que eu poderia realizar este sonho. Em especial, a Fernanda e Vinícius, por terem sido um refúgio seguro quando eu precisei.

Este trabalho é um retrato de uma jornada compartilhada. Ele não é apenas meu, mas um pouco de cada um de vocês.

Portanto, estamos em guerra uns contra os outros; uma frente de batalha perpassa a sociedade inteira, contínua e permanentemente, e essa frente de batalha que coloca cada um de nós num campo ou no outro. Não há sujeito neutro. Somos forçosamente adversários de alguém.

Foucault, 2005, p. 59.

RESUMO

BUENO, Karina Moura. **Participação Social no Suas: Uma Análise das Conferências de Assistência Social no Governo Bolsonaro (2019-2022)**. 2024. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Estudos da Condição Humana) – Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2024.

Este estudo corresponde a uma pesquisa interdisciplinar e documental sobre a participação social no âmbito da Política de Assistência Social brasileira. Analisamos as conferências de Assistência Social realizadas durante a administração do ex-presidente Jair Bolsonaro, focando particularmente na 12ª Conferência Nacional de Assistência Social de 2021. Aprofundamo-nos no processo interno desta conferência, investigando essa Instituição Participante (IP), como se deu o acesso a ela e como foi efetivada a participação social, em um cenário de disputas e relações de poder entre os participantes, buscando compreender os elementos que impactaram o processo conferencial. Além disso, o estudo incluiu na análise a Conferência Nacional Democrática de Assistência Social de 2019 (CNDAS/19), uma conferência extraoficial convocada pela sociedade civil como gesto de resistência após a suspensão do processo oficial, expandindo a perspectiva sobre o contexto sócio-histórico-político da época. Além disso, esta pesquisa também considerou as redes sociais e a interação virtual, uma vez que ambos os eventos incluíram o uso de tecnologias digitais e mídias sociais. Com um aporte teórico prezando pela interdisciplinaridade, os objetivos estabelecidos foram: investigar o processo da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social (2021), especialmente em relação ao modo de acesso dos atores sociais e a sua forma de participação; examinar a interação entre os participantes para compreender as nuances das relações de poder neste processo conferencial; identificar semelhanças e diferenças entre a 12ª Conferência Nacional de 2021 e a CNDAS/19; e, finalmente, contribuir para a compreensão de novos caminhos para atuação e participação social, considerando os recursos digitais. Para tanto, dialogamos aproximando autores da área das Políticas Públicas que abordam a participação social, como Marcelo Kunrath Silva, Leonardo Avritzer, Rebecca Neaera Abers, Luciana Tatagiba, entre outros. A pesquisa revelou que, apesar da institucionalização da participação social, o impacto das IPs no cenário político sempre variou, sendo influenciado pela dinâmica política do setor. Desse modo, a 12ª Conferência de Assistência Social demonstrou que os fóruns participativos institucionalizados foram colocados em um papel periférico na Política da Assistência Social. Já a CNDAS/19, ainda que com intenções diferentes da conferência oficial, se mostrou um momento de mobilização, articulação e de legitimação da identidade dos atores políticos da Assistência Social.

Palavras-chave: políticas públicas; assistência social; conferências; democracia; participação social.

ABSTRACT

This study corresponds to an interdisciplinary and documentary research on social participation within the scope of Brazilian Social Assistance Policy. We analyze the Social Assistance conferences held during the administration of former President Jair Bolsonaro, focusing particularly on the 12th National Social Assistance Conference of 2021. We delve into the internal process of this conference, investigating this Participating Institution (PI), how access to it was granted, and how social participation was enacted, in a scenario of disputes and power relations among participants, seeking to understand the elements that impacted the conference process. Additionally, the study included in the analysis the National Democratic Social Assistance Conference of 2019 (CNDAS/19), an unofficial conference convened by civil society as a gesture of resistance after the suspension of the official process, expanding the perspective on the socio-historical-political context of the time. Furthermore, this research also considered social networks and virtual interaction, as both events included the use of digital technologies and social media. With a theoretical framework focusing on interdisciplinarity, the established objectives were: to investigate the process of the 12th National Social Assistance Conference (2021), especially regarding the mode of access of social actors and their form of participation; to examine the interaction among participants to understand the nuances of power relations in this conference process; to identify similarities and differences between the 12th National Conference of 2021 and the CNDAS/19; and finally, to contribute to the understanding of new paths for action and social participation, considering digital resources. To do so, we engaged in dialogue by bringing together authors from the Public Policy field that address social participation, such as Marcelo Kunrath Silva, Leonardo Avritzer, Rebecca Neaera Abers, Luciana Tatagiba, among others. The research revealed that, despite the institutionalization of social participation, the impact of PIs on the political scene has always varied, being influenced by the political dynamics of the sector. Thus, the 12th Social Assistance Conference demonstrated that institutionalized participatory forums were placed in a peripheral role in Social Assistance Policy. On the other hand, the CNDAS/19, although with different intentions from the official conference, proved to be a moment of mobilization, articulation, and legitimization of the identity of political actors in Social Assistance.

Keywords: public policies; social assistance; conferences; democracy; social participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Transmissão CNDAS, dia 1º - 25/11/2019	52
Figura 2 - Transmissão CNDAS, dia 2ª - 26/11/2019	53
Figura 3 - Comentário sobre a Conferência Oficial I	55
Figura 4 - Comentário sobre a Conferência Oficial II.....	56
Figura 5 - Sequência das Fases de uma Conferência.....	58
Figura 6 - Número de Moções por Categoria	64
Figura 7 - Etapas de Avaliação e Seleção/Votação das Deliberações Por Eixo.....	67
Figura 8 - Fórum de priorizações - Eixo 3.....	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diferenças entre a Conferência oficial e a Conferência autônoma	39
Quadro 2 - Ano de realização das conferências (1995-2021)	59

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 PERCURSO METODOLÓGICO	13
2 A REDEMOCRATIZAÇÃO- PERSPECTIVA DE DIREITOS	20
2.1 CULTURA DEMOCRÁTICA E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS	20
2.2 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL	27
2.3 AS CONFERÊNCIAS E SEUS ATORES POLÍTICOS.....	34
3 A HISTÓRIA RECENTE: CONJUNTURA DE DISPUTAS	42
3.1 O AUTORITARISMO COMO PROJETO POLÍTICO	42
3.2 MÍDIA, INTERNET E POLÍTICA	49
4 AS CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	58
4.1 A CONFERÊNCIA OFICIAL.....	61
4.2 A CONFERÊNCIA AUTÔNOMA	64
4.3 FOCALIZANDO O CONTEÚDO: DESCRIÇÃO E ANÁLISE.....	66
4.3.1 Descrição: defesa das propostas do Eixo 3	67
4.3.1.1 <i>Quanto à metodologia</i>	74
4.3.1.2 <i>Quanto à interação dos delegados</i>	74
4.3.1.3 <i>Quanto às temáticas abordadas</i>	75
4.3.2 Análise: articulando a defesa das propostas e os demais materiais	75
4.3.2.1 <i>O problema do acesso: Quem participa?</i>	76
4.3.2.2 <i>O problema do acesso: Como se participa?</i>	79
4.3.2.3 <i>Aproximações e distanciamentos possíveis entre as conferências</i>	85
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
REFERÊNCIAS	94

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNDAS	Conferência Nacional Democrática de Assistência Social
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DOI-codi	Destacamento de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna
IP	Instituição Participante
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social- LOAS
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PP	Política Pública
PT	Partido dos Trabalhadores
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação

1 INTRODUÇÃO

O Programa de Pós-Graduação em Estudos da Condição Humana, focado na contemporaneidade, direciona o olhar para as nossas sociedades atuais e, dentre tantas possibilidades de abordar esta área de concentração das Ciências Humanas e Sociais, nos propomos a trabalhar de maneira interdisciplinar, o que nos leva ao desafio de não perder de vista a complexa atividade de uma construção reflexiva que considere os diversos campos do saber, possibilitando um debate amplo e multifacetado sobre nosso objeto de estudo, buscando compreensões mais sólidas e que considerem a profundidade da Condição Humana.

A linha temática do programa, intitulada "Sujeitos de Discursos, Narrativas e Mobilidades", visa fomentar discussões sobre "fenômenos humanos associados à atuação e à participação social"¹. Esta é a fonte da justificativa para o presente estudo, que conduziu uma análise da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2021, durante o mandato do então presidente Jair Bolsonaro. Tendo em vista o cenário de desmonte das formas participativas na gestão do ex-presidente e outras dificuldades provenientes do contexto da pandemia, o foco do trabalho foi investigar propriamente o processo da conferência, ou seja, sua dinâmica interna, especialmente no que tange ao acesso dos atores sociais e à sua influência nesta Instituição Participativa (IP). Examinamos também a interação entre os participantes, procurando compreender as nuances das relações de poder nesse processo conferencial.

Além da análise interna da 12ª Conferência, ampliamos o escopo para incluir um exame da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social, realizada pela sociedade civil em 2019 (CNDAS/19), também na gestão de Bolsonaro, como gesto de resistência à suspensão do processo oficial. Essa comparação permitiu identificar tendências, semelhanças e diferenças notáveis entre as duas conferências, oferecendo considerações mais amplas a respeito do sistema deliberativo no panorama da assistência social do Brasil. Nesse movimento de uma compreensão mais ampla, exploramos também o papel crescente das redes sociais e da interação virtual, uma vez que ambas as conferências fizeram uso significativo de ferramentas digitais, reflexo da crescente digitalização como forma de participação em assuntos sócio-políticos.

Trazendo o foco para o processo das conferências, procuramos considerar os acontecimentos que cercaram os eventos estudados, ou seja, o fato de que ambos ocorreram em um governo abertamente antidemocrático, que acompanhava um movimento de ascensão do

¹ Trecho retirado da descrição do Programa, disponível em:

UFSCar - Universidade Federal de São Carlos. Linhas de Pesquisa. **PPGECH**, Sorocaba, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ppgech.ufscar.br/pt-br/o-programa/linhas-de-pesquisa>. Acesso em: 22 jan. 2024.

autoritarismo internacional, dentro de um contexto de crise política e econômica impulsionada por uma pandemia.

Essa conjuntura complexa nos colocou diante de eventos que, para serem compreendidos, necessitam de uma abordagem interdisciplinar na tentativa de compreender os diversos desafios para a participação social. Vasconcelos (2002), trazendo o convite de um estudo interdisciplinar, nos incitou a “baixar a guarda” de nossas defesas e certezas, para que fosse possível o cultivo de novas perspectivas diante do nosso objeto de estudo:

Assim, penso que este ensaio constitua mais um convite para sacudir as nossas defesas e seguranças imediatas e tranquilizadoras, e cultivar a possibilidade de desenvolver olhares mais criativos e complexos para o mundo que nos cerca e para nós mesmos, e com isso sermos capazes de propor novas formas de transformação social e existencial. (Vasconcelos, 2002, p. 27)

Portanto, aceitando esse convite, buscamos desenvolver um estudo interdisciplinar, alinhado à proposta da linha de pesquisa “Sujeitos de Discursos, Narrativas e Mobilidades”, de modo a “contribuir para a compreensão das novas formas de atuação e participação social e para a teorização, estudo e problematização de conceitos e categorias presentes na ciência atual.”²

Estudando a participação social em Políticas Públicas, estamos no campo das Ciências Políticas e subjacentes, área essencialmente composta por diversos saberes. As Políticas Públicas (PPs), especialmente, têm em sua formação a conjugação de duas áreas: tanto a Ciência Política e a Administração Pública participaram do surgimento do campo das PPs, como apontam Brasil e Capella (2016), ao abordarem as suas raízes epistemológicas. A Administração Pública tornou-se fortemente interdisciplinar, agregando conhecimento de áreas correlatas, como a Economia e o Direito. Ademais, os autores também afirmam a importância de se manter um diálogo multidisciplinar para a evolução do campo nas décadas futuras (Brasil; Capella, 2016).

Partindo dessa desafiadora perspectiva plural, optamos por enxergar a formulação de políticas públicas por uma perspectiva relacional, em que agentes socioestatais interagem conjuntamente, seguindo a compreensão de Silva (2011). O autor indica que se estude, de modo especial, as relações de poder estabelecidas no interior das IPs por meio de duas tipologias: a) o acesso a esses espaços, e b) a participação nesses espaços (Silva, 2011, p. 241). Respaldamos

² Trecho retirado da descrição do Programa:

UFSCar - Universidade Federal de São Carlos. Linhas de Pesquisa. **PPGECH**, Sorocaba, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ppgech.ufscar.br/pt-br/o-programa/linhas-de-pesquisa>. Acesso em: 22 jan. 2024.

essa análise a partir de aproximações a conceitos de Foucault, quanto à dinâmica do poder, e de Bakhtin, quanto à interação dos sujeitos e as disputas que surgem nessa correlação.

A próxima seção, intitulada "Percurso Metodológico", relata e reflete a trajetória da busca por uma abordagem metodológica adequada a esta pesquisa, e sela este capítulo de introdução, que teve como objetivo situar a pesquisa e trazer o aporte teórico das áreas relacionadas

1.1 PERCURSO METODOLÓGICO

*Tudo tem algo a contar, o problema maior é aprender a ouvir.
(Spink, 2013, p. 112)*

A trajetória de busca por uma metodologia que contemplasse a proposta deste trabalho se iniciou por meio do referencial teórico da Fenomenologia. O que nos interessava na Fenomenologia é o fato de ela ser base para uma técnica compreensiva, o que parecia ser pertinente a um estudo interdisciplinar. Como defendem Moraes e Galiuzzi (2016), um modelo de teoria compreensiva tem seu desenvolvimento no decorrer do estudo, a partir das informações colhidas e as direções que elas mesmas apontam:

Fazer pesquisa numa abordagem fenomenológica consiste em delinear o caminho durante a caminhada, em saber conviver com a insegurança de uma pesquisa aberta para modificações no próprio curso de sua realização. (Moraes; Galiuzzi, 2016, p. 30)

Portanto, o aprofundamento do contato com a literatura a respeito da temática deste trabalho, nos levou à compreensão de que o referencial teórico e metodológico adequado deveria compreender a participação social por uma perspectiva crítica. Silva (2011) afirma que muitas pesquisas realizam comparações com o passado de um modo superficial, com a ingênua percepção de que a participação social seria sempre virtuosa, em um espaço de grupos homogêneos e com mesmos objetivos, em contraponto ao passado obscuro da ditadura. Assim, Silva (2011) justifica seu ponto de vista sobre a necessidade de um olhar cuidadoso para o interior das conferências e instituições participativas (IPs)³ no geral, sugerindo que se estude as relações de poder que se estabelecem no interior delas:

(...) em geral os estudos concentram-se no próprio funcionamento das IPs, que são contrapostas a um passado abordado de forma pouco aprofundada – e, por vezes, caricatural – para salientar os efeitos que o pesquisador pretende

³ Instituições Participativas (IPs) são inovações pós-período de redemocratização que ampliam as formas de participação social e o conceito de cidadania. Os conselhos, conferências, ouvidorias, orçamentos participativos, audiências e consultas públicas são formas participativas que foram institucionalizadas e serão temáticas do capítulo seguinte.

ênfatizar. Tendo presente a necessidade de confrontar estas limitações, destacam-se duas dimensões importantes para elaboração de uma tipologia que auxilie na avaliação da forma de funcionamento das IPs e, especialmente, das relações de poder que se estabelecem no seu interior: i) o acesso a estes espaços; e ii) a participação nestes espaços. (Silva, 2011, p. 241)

Adotando essa perspectiva, observamos que a aproximação dela aos teóricos que abordam a ligação sócio-histórico-política do discurso, poderia trazer interpretações pertinentes quanto à interação entre os sujeitos e à dinâmica da disputa de poder nessas relações.

O objetivo de se trabalhar a temática do poder e as interações sociais nos remeteu principalmente a dois importantes teóricos: Mikhail Bakhtin (1895-1975) e Michel Foucault (1926-1984), que, apesar de não compartilharem o mesmo contexto sócio-político-cultural e, naturalmente, não dividirem a mesma base filosófica, partilham de preocupações comuns. Vários são os pesquisadores que buscam estabelecer relações entre Bakhtin (o círculo)⁴ e Foucault. Severo (2013) é uma das estudiosas que aposta em um diálogo entre ambos e, para tanto, defende que os autores têm preocupações em comum em torno da linguagem, da ética e da política, ainda que indiretamente, segundo a autora.

Com relação à perspectiva de estudo da língua, Foucault delimita seu escopo ao distinguir a língua e o discurso: enquanto a língua é um conjunto de estruturas, o discurso é unidade de funcionamento. Do mesmo modo, Bakhtin caracteriza dois modos de estudo para abordá-la: 1) o nível abstrato; e 2) o nível concreto. No primeiro nível, a língua é vista como sistema e são analisadas as relações entre seus elementos; já no segundo nível, objeto da Metalinguística ou Translinguística, considera-se a língua como prática discursiva, ideológica e dialógica. O autor trabalha com a segunda perspectiva. Portanto, ambos estudam a língua pela sua abordagem discursiva, considerando a dinamicidade sócio-histórica-política.

No entanto, Foucault tem especial interesse em ênfatizar a relação entre a história, o discurso e o poder que, segundo a autora, também é preocupação de Bakhtin, mas nem sempre está explícita (Severo, 2013). Segundo o pensamento do filósofo francês, o poder não é uma entidade imutável sob posse de um indivíduo, mas sim uma prática social que historicamente permeia e define as relações sociais. O poder é dinâmico, distribuindo-se como uma rede que engendra conhecimentos, subjetividades, verdades e discursos (Severo, 2013).

Dessa forma, Foucault compreende o poder como aquele que perpassa o corpo social estabelecendo relações de dominação e sujeição (Foucault, 2005, p. 32). Deve-se evitar a questão de “quem” detém o poder e quais são seus objetivos, que para Foucault é uma questão

⁴ O Círculo de Bakhtin é formado por Mikhail Bakhtin, Valentin Volochinov e Pável Medvedev, intelectuais da área da linguagem que desenvolveram estudos conjuntamente na Rússia, segundo Faraco (2009).

complexa e insolúvel. Em vez disso, Foucault (2005) focaliza o poder a partir de suas práticas reais e efetivas, ou seja, como o poder concretiza e gera efeitos reais. Não se deve considerar o poder como sinônimo de dominação massiva e uniforme – seja a dominação de um indivíduo sobre outros, de um grupo sobre outros, ou de uma classe sobre outros. O poder não é exclusivamente de alguém que o detém, tampouco é meramente sofrido por aqueles ditos dominados ou sem poder. Na concepção de Foucault, poder é algo que flui, podendo ser melhor comparado a uma rede, em oposição a algo estático que pode ser possuído:

O poder, acho eu, deve ser analisado como uma coisa que circula, ou melhor, como uma coisa que só funciona em cadeia. Jamais ele está localizado aqui ou ali, jamais está entre as mãos de alguns, jamais é apossado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona. O poder se exerce em rede e, nessa rede, não só os indivíduos circulam, mas estão sempre em posição de ser submetidos a esse poder e também de exercê-lo. Jamais eles são o alvo inerte ou consentidor do poder, são sempre seus intermediários. Em outras palavras, o poder transita pelos indivíduos, não se aplica a eles. (Foucault, 2005, p. 35)

Nesta concepção de poder que circula, que funciona em rede, Foucault considera que o poder deve ser analisado em suas formas mais sutis e até periféricas, onde ele se infiltra e se capilariza. Isto significa analisar o poder em suas manifestações mais específicas e locais, especialmente onde ele transcende as leis que o estruturam e o definem. Dessa forma, concentra-se no poder que se manifesta por meio das instituições, se materializando através de instrumentos de intervenção, que podem ser até mesmo violentos, mas não são exclusivamente violentos, pois, para Foucault, o poder não é necessariamente realizado pela força, pela repressão (Foucault, 2005).

Assim, é necessário adotar uma perspectiva ascendente ao se analisar o fluxo dinâmico do poder. É necessário olhar para o micro, os mecanismos minúsculos, seus trajetos, técnicas e táticas. Faz-se relevante compreender como estes mecanismos de poder são ou foram empregados, modificados e ampliados (Foucault, 2005, p. 36). A compreensão de que o poder “flui” e não está na posse de alguém não é o mesmo que dizer que ele seja distribuído igualmente pelo corpo social. Isso quer dizer que as interações de poder são complexas, fluidas e capilares e que não podemos olhar só a partir do macro para entendê-las, devendo nos debruçar nas relações micro para compreender seu modo de funcionamento (Foucault, 2005, p. 36).

Compreende-se então que as relações de poder permeiam todas as formas de interação social, sendo intrínsecas a elas. Sobre essas interações estabelecidas pelo homem, Bakhtin (1997) afirma que a interação humana se dá sempre como um processo de ambos os sujeitos

ativos, pois tanto quem é o locutor quanto quem é o ouvinte praticam o ato da comunicação ativamente⁵. Para Bakhtin o ouvinte é sujeito e assume uma:

(...) atitude responsiva ativa: ele concorda ou discorda (total ou parcialmente), completa, adapta, apronta-se para executar, etc., e esta atitude do ouvinte está em elaboração constante durante todo o processo de audição e de compreensão desde o início do discurso, às vezes já nas primeiras palavras emitidas pelo locutor. (Bakhtin, 1997, p. 291)

O locutor mesmo considera a interatividade ativa do ouvinte ao esperar uma resposta, uma concordância, um contraponto. Aliás, o locutor também considera o outro quando realiza seu enunciado, pois ele modula seu estilo, dependendo de suas considerações a respeito do seu ouvinte. A atitude ativa do homem em relação aos outros homens e diante do mundo se dá pela linguagem: "Dentro de si mesmo, o homem adota uma postura ativa no mundo; sua vida consciente é sempre ato; atua mediante o ato, a palavra, o pensamento, o sentimento (...)" (Bakhtin, 1997, p. 154), e a linguagem é completa pela ideologia.

Para o círculo de Bakhtin, a linguagem, composta por signos, sempre carrega em si um viés ideológico: "O campo ideológico coincide com o campo dos signos. Eles podem ser igualados. Onde há signo há também ideologia" (Volochinov, 2017, p. 93), o que corresponde a dizer que onde há linguagem, há ideologia, e onde há interação social, sempre mediada pela linguagem, existe a marca das ideologias. Esse fato tem relevância na constituição da consciência e psiquismo humanos: "uma consciência só passa a existir como tal na medida em que é preenchida pelo conteúdo ideológico, isto é, pelos signos, portanto apenas no processo de interação social" (Volochinov, 2017, p. 95).

Desse modo, a ideologia está implicada na linguagem e perpassa as interações sociais e as relações de poder estabelecidas, influenciando a construção dos sujeitos. Dessa maneira, a expressão do homem no mundo é indissociada dessas correlações que acontecem na comunicação, em uma relação constante de constituição, atravessamentos e também de disputas. O fato do discurso nunca ser neutro, sendo sempre ideológico, nos termos do círculo de Bakhtin (Volochinov, 2017), quer dizer que ele está em um campo de múltiplos significados, e, conseqüentemente, suscetível a múltiplas disputas, dentro da dinâmica do poder. Essa disputa é abordada por Foucault: "Os discursos são elementos ou blocos táticos no campo das correlações de força; podem existir discursos diferentes e mesmo contraditórios dentro de uma

⁵ Esta compreensão de Bakhtin foi inovadora diante da linguística geral, que colocava o ouvinte em um lugar de passiva recepção do que é dito (Bakhtin, 1997).

mesma estratégia; podem, ao contrário, circular sem mudar de forma entre estratégias opostas” (Foucault, 1999, p. 97).

Por isso, para a compreensão dos sentidos, é necessário considerar as relações dialógicas, ponto de convergência entre Bakhtin e Foucault, segundo Severo (2013), que sintetiza o dialogismo da seguinte forma:

Trata-se, aproximando as abordagens de Bakhtin e de Foucault, de potencializar a natureza dialógica e, por isso, política dos discursos. E esse dialogismo implica que os sentidos não estão fechados, os confrontos não são previsíveis ou controláveis, os embates não se restringem a um dado contexto espaço-temporal, mas todos esses atravessam (multiplicam ou produzem) os tempos e os espaços. (Severo, 2013, p. 157)

O dialogismo é o entrecruzamento contínuo e multiforme das vozes sociais, processo pelo qual também se formam novas vozes, segundo Faraco (2009). As interações dialógicas entre as vozes sociais são encontros socioculturais e podem estabelecer diversas dinâmicas: podem se sustentar mutuamente ou confrontar-se, de maneira implícita ou explícita, entre outras possibilidades (Faraco, 2009, p. 58).

Ao escolhermos olhar para dentro de um fórum participativo (a 12ª Conferência Nacional), procuramos entender as relações estabelecidas no “micro”, como indicado por Foucault. Para isso, elegemos um momento de debate para ser examinado: o fórum de priorização referente ao Eixo 3, cerca de 45 minutos de debate que foram descritos no item 4.3.1, onde, ao final, são feitas pontuações quanto: 1) à metodologia; 2) à interação dos delegados; e 3) às temáticas abordadas. Essa descrição foi respaldada em compreensões inspiradas pela leitura de Clifford Geertz (2008), antropólogo que introduziu o conceito de “descrição densa”, que compreende não apenas o comportamento humano, como também o contexto em que esse comportamento ocorre. Essa compreensão leva em conta que o comportamento humano frequentemente é ambíguo, por isso uma compreensão profunda requer a amplificação do olhar para abarcar também os significados implícitos.

Olhando os sujeitos envolvidos como sujeitos ativos, que produzem e reproduzem sentidos em uma interação dialógica que não se encerra e não se circunscreve no espaço do fórum, se aproximando também das definições do círculo de Bakhtin, consideramos o atravessamento das ideologias em um processo sócio-histórico-político muito mais amplo. Por isso, também consideramos um fórum extraoficial (a CNDAS/19) e o contexto da história recente do Brasil no período dos dois eventos, abordando a mídia, a internet e o autoritarismo como projeto político.

Portanto, esta é uma pesquisa documental, na medida em que buscamos investigar as conferências realizadas no período de gestão de Jair Bolsonaro (2019 a 2022), por meio dos documentos que balizaram e formalizaram ambos os processos participativos, como também por meio dos registros audiovisuais disponibilizados na internet, que amplificaram as compreensões sobre os eventos. Foram utilizados os acervos documentais de registros oficiais, leis, portarias, resoluções, informes, regimentos, e registros extraoficiais, como os conteúdos audiovisuais da 12ª Conferência de Assistência Social, disponibilizados na plataforma de vídeos YouTube, além de conteúdos da rede social Facebook.

Neste trabalho, a internet desempenha um papel fundamental como principal ferramenta de coleta de dados. Fragoso *et al.* (2011) destacam as diversas possibilidades de pesquisa proporcionadas pela internet, enfatizando sua peculiaridade ao poder ser tanto o objeto quanto o local e/ou instrumento de pesquisa. Neste contexto específico, a internet é utilizada como meio de coleta de dados, configurando-se, portanto, como um instrumento de pesquisa. Contudo, é importante ressaltar que ela também é, em certa medida, um componente do nosso objeto de estudo, uma vez que ambos os processos conferenciais analisados ocorreram mediados pelos dispositivos eletrônicos e pela internet, o que reestruturou o modo de realização das conferências, demandando a devida consideração em nossa análise.

Os documentos da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social foram levantados pelos sítios eletrônicos do Governo Federal, mais precisamente do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)⁶. O CNAS possui, inclusive, canal na plataforma de vídeos YouTube⁷, onde foi possível extrair o conteúdo em vídeo do evento. Já as comunicações da CNDAS/19 foram organizadas como informes e armazenados em um site⁸, enquanto as transmissões do evento foram feitas pelo Facebook, na página da conferência autônoma⁹.

Especialmente a respeito do material audiovisual, é importante o respaldo dado por Fragoso *et al.* (2011) sobre as noções de ética no uso de informações disponíveis na internet. As autoras apontam vários níveis de privacidade, dentro de um espectro que tem como extremos o público e o privado. Devido ao fato do conteúdo coletado referir-se a processos de interesse

⁶ A Resolução CNAS/MC nº 41, de 11 de agosto de 2021, aponta o site <https://www.blogcnas.com/12-conferencia-nacional> como a página de informes do CNAS a respeito da 12ª Conferência Nacional.

⁷ CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. YouTube @ConselhoCNAS. Disponível em: <https://www.youtube.com/@ConselhoCNAS>. Acesso em: 20 jan. 2024.

⁸ CNDAS – Conferência Nacional Democrática de Assistência Social. Informes. Brasília, DF, [2019]. Disponível em: <https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/documentacao>. Acesso em: 20 jan. 2024.

⁹ CNDAS – Conferência Nacional Democrática de Assistência Social. Facebook: @cndas2019. Disponível em: <https://www.facebook.com/cndas2019>. Acesso em: 20 jan. 2024.

comum e social e estar disponível em plataformas abertas e acessíveis a todos, eles foram utilizados sem prejuízo ético.

Para finalizar a caracterização sobre o conjunto de materiais aqui utilizados nesta investigação documental, temos a seguinte compreensão de Spink (2013), que também contempla os documentos disponíveis no âmbito das redes sociais:

Os documentos de domínio público são produtos sociais tornados públicos. Eticamente estão abertos para análise por pertencerem ao espaço público, por terem sido tornados públicos de uma forma que permite a responsabilização. Podem refletir as transformações lentas em posições e posturas institucionais assumidas pelos aparelhos simbólicos que permeiam o dia a dia ou, no âmbito das redes sociais, pelos agrupamentos e coletivos que dão forma ao informal, refletindo o ir e vir de versões circulantes assumidas ou advogadas. (Spink, 2013, p. 112)

Além disso, também é importante apontar que, antes mesmo de realizarmos o recorte do projeto e levantarmos os materiais, elaboramos uma revisão bibliográfica que demonstrou a relevância da temática. Portanto, concluímos que havia espaço para novos estudos sobre as conferências, considerando também o contexto específico atual que difere de qualquer outro momento da história, dado o avanço das tecnologias de comunicação.

2 A REDEMOCRATIZAÇÃO- PERSPECTIVA DE DIREITOS

Em síntese, as seções deste capítulo estão delimitadas da seguinte maneira: intitulada "Cultura Democrática e Instituições Participativas", a seção 2.1 realiza um resgate histórico da construção democrática do Brasil e como as formas de participação social foram sendo incrementadas a partir da redemocratização. Esta seção contextualiza o lugar geral das instituições participativas dentro do sistema democrático.

Em "O Papel das Instituições Participativas na Assistência Social", a segunda seção deste capítulo, nos dedicamos ao exame da influência destas instituições, com ênfase nas Conferências de Assistência Social e no Conselho Nacional. Tendo em vista a heterogeneidade das IPs, discutimos como esses espaços participativos contribuíram para a formulação e implementação da Política de Assistência Social, assumindo um papel reformista.

Na terceira seção, "As Conferências e Seus Atores Políticos", a atenção se volta para os atores socioestatais e sua interação a partir do processo de redemocratização brasileiro. Aqui também falamos sobre as conferências específicas que foram estudadas, diferenciando a Conferência Nacional Democrática de Assistência Social (CNDAS/19) e a 12ª Conferência Nacional de Assistência Social.

2.1 CULTURA DEMOCRÁTICA E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Democratas geram democracia ou democracias geram democratas? Seria necessário "alimentar" uma determinada cultura para que a democracia pudesse "florescer"? Essas são as perguntas que norteiam o artigo de Przeworski, Cheibub e Limongi (2003), em que os autores revisaram diversos trabalhos que versam sobre a discussão acerca da relação entre democracia e cultura, ou seja, se há a necessidade de uma cultura específica para que aquela possa existir. Como resultado da revisão, eles agruparam as diversas teorias encontradas entre concepções culturalistas ou não culturalistas. A análise dos culturalistas Gabriel Almond e Sidney Verba afirma ser necessário mais do que instituições formais da democracia, considerando a cultura como "base psicológica" dela (Przeworski; Cheibub; Limongi, 2003).

Outra visão a favor da relevância da cultura vem da teoria da obrigação política, que enfatiza a cultura participativa: de acordo com essa teoria, as pessoas tendem a lidar melhor com resultados políticos se tiveram a oportunidade de participar da formulação deles, ou seja, se tiveram a chance de participar do debate que compôs aquela conjuntura ou, pelo menos, puderam contribuir pelo voto. No entanto, essa lógica pode ser interpretada como uma

submissão qualquer em troca do simples ato participativo (Przeworski; Cheibub; Limongi, 2003).

Em oposição, a perspectiva não culturalista sustenta a ideia de que a democracia equilibra-se por meio de outros fatores, e possui base empírica, segundo os autores. O fator econômico aparece na medida em que os estudos apontam uma relação direta entre democracia e desenvolvimento econômico, constituindo-se mais forte quanto maior for a renda *per capita* da população. Além disso, a divisão do poder – quando nenhum partido controla grande parcela do governo – e a alternância dos chefes de governo também se mostraram presentes nas democracias bem estabelecidas, e são condições que os autores apontam não depender de uma leitura culturalista para se justificar. No entanto, o artigo se encerra mantendo as perguntas iniciais abertas, pois as culturas são muito diversas. Pelo menos a pesquisa nos provoca para este início de capítulo: trazendo a discussão para o cenário do Brasil, quais relações podemos estabelecer entre cultura, democracia e instituições participativas?

O sistema representativo e o regime democrático são princípios constitucionais brasileiros (Brasil, 1988). No entanto, o modo de gestão baseado em um governo democrático – ou seja, em que há a soberania popular (Benevides, 1994) e de modo representativo, já que há outras formas de democracia, como a direta – apresenta o desafio de atender à diversidade da população representada, o que nos leva a questionar outras maneiras possíveis de engajamento da sociedade. Esse impasse não é recente e ainda é tema para discussão sobre formas de governo.

No início do século XX, o debate sobre o conceito de democracia, inaugurado muito antes, foi resgatado e pautado internacionalmente, face às mudanças sociais ocorridas nesse período marcado por guerras mundiais. Entre a visão liberal e a marxista de democracia, houve uma ampla discussão e competição sobre a temática. Avritzer e Santos (2002) e Benevides (1994) afirmam que a própria conveniência do poder do povo era questionada: “Queremos democracia?”. Tal indagação se justificava por meio de uma narrativa de grupos contra a democracia, que afirmavam existir uma incapacidade das pessoas para o exercício do poder decisório, pois o eleitorado seria despreparado e, até mesmo, desinteressado de tais assuntos. Esse debate, ainda conforme Avritzer e Santos (2002), culminaria em meados do século XX, com o final das guerras e o surgimento de uma teoria democrática hegemônica, resultando em uma supervalorização dos mecanismos de representação. O fruto disso foi uma forma de participação social restrita ao processo eleitoral.

Ocorria, portanto, um desincentivo à participação da sociedade para além das eleições, baseado na justificativa da complexidade da conjuntura social. Assim, levantam-se as críticas e

as dúvidas: o resultado do processo eleitoral, ou seja, o direito ao voto e a eleição de representantes é suficiente para considerar um governo como democrático? Além disso, a autorização dada a esses representantes para tomar decisões por este povo deve ter limites?

Já nas décadas de 1980 e 1990 percebe-se as tentativas de ampliar a democracia internacionalmente, diante de correntes teóricas que apontavam na mesma direção das questões acima e demonstravam descrença de que apenas a participação eleitoral seria suficiente. Assim, processos participativos, como medida de maior descentralização do poder, começaram a ser instaurados, o que é recebido por alguns teóricos como perigoso. As reservas ao aprofundamento da democracia e descentralização do poder compreendiam as limitações causadas pela ausência de comprometimento dos líderes locais, além da falta de mobilização dos mais pobres, da escassez de recursos financeiros e de capacitação dos participantes. Nas palavras de Coelho *et al.* (2010):

Suas advertências ecoam preocupações colocadas anteriormente por autores como Weber e Schumpeter, que chamaram a atenção para os possíveis problemas associados a deliberações com base em posicionamentos leigos e mal informados, tais como o populismo e o oportunismo vinculados à figura do líder conectado às massas sem a intermediação de partidos políticos, as assimetrias na capacidade de mobilizar e participar e o fato de que interesses específicos podem se organizar mais facilmente e, assim, obstruir políticas voltadas a um público mais amplo porém menos organizado. (Coelho *et al.*, 2010, p. 123)

Benevides (1994), discutindo a noção de cidadania e indo ao encontro dessas questões, endossa a reflexão e sugere um modo de pensar a democracia que talvez fique “no meio do caminho” entre as formas de problematizá-la. A democracia semidireta, como chama a autora, seria um modo de complementação da representatividade por meio da participação social direta, realizada na forma de atos e instituições participativas, como os conselhos, conferências, plebiscitos e referendos. Esta proposta estaria entre a democracia representativa e a democracia direta. No entanto, para sua efetivação, Benevides enfatiza a necessidade da educação política, como forma de tornar a cidadania ativa de fato:

Entender a participação popular como uma ‘escola de cidadania’ implica rejeitar aquela argumentação contrária que exagera as condições de apatia e despreparo absoluto do eleitorado, assim considerado incapaz, submisso e “ineducável”. O que importa, essencialmente, é que se possa garantir ao povo a informação e a consolidação institucional de canais abertos para a participação – com pluralismo e com liberdade. (Benevides, 1994, p. 10)

Trazendo a discussão sobre formas de democracia, participação social e cidadania para os eventos no Brasil da segunda metade do século XX, temos uma busca social por emancipação

popular como reação à ditadura, segundo Lavallo (2011). O autor defende que houve um adensamento da participação popular, por volta de 1960, que não estava vinculado apenas ao processo eleitoral ou às instituições de um governo representativo, mas sim relacionada a uma busca pelo fim das injustiças sociais, almejando algo mais amplo, o que o autor considera como “emancipação social”. Isso não quer dizer que a democracia representativa não fosse importante, porém a participação popular teria um intuito ainda mais amplificado, vislumbrando o desenvolvimento de uma sociedade sem exploração (Lavallo, 2011), visto que o contexto era de endurecimento do autoritarismo político e de empobrecimento social, no Regime Militar.

Nesse cenário, a revolta das camadas populares indicava, de certo modo, que a participação social pretendia ir além, mas sem articulação não cumpriria a tarefa de confrontar um regime autoritário, por isso as lutas por emancipação social precisavam ser organizadas. Esse processo contou com diversos atores e instituições e, para citar um movimento, podemos fazer referência a um projeto da Igreja Católica, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que se difundiram em meados de 1960. Pamplona e Mendes (2020) enfatizam a potencialidade da articulação de grupos comunitários, ainda que pequenos, em direção às manifestações massivas por direitos. Eles destacam a capacidade criativa da cultura popular e da religiosidade e defendem que, embora os recursos e poder da Igreja tenham sido necessários para o crescimento das CEBs, apenas isso não explicaria tamanha mobilização pela reivindicação de direitos.

Para justificar este processo, os autores citam Gaspar (2010), que reforça a importância da unidade de componentes materiais e simbólicos que geram laços afetivos, de pertencimento e identidade coletiva da comunidade organizada. No entanto, Rego (1999) aponta que, apesar de possuir aspectos interessantes, os movimentos de massas não conseguiram se tornar robustos, organizados e autônomos com relação ao Estado. Desse modo, vivenciamos uma reconstrução democrática politicamente mal articulada e incapaz de uma ruptura ligeira e eficaz diante do autoritarismo¹⁰.

Magrini (2012) afirma que, no final da década de 1980, buscava-se um modo de transição para a democracia de tal maneira que fosse garantida a mínima estabilidade política e a governabilidade, o que custou um enorme empenho para adequar a grande diversidade de demandas dos atores sociais. Portanto, a criação de mais espaços para debate entre Estado e

¹⁰ Esta dificuldade levou a uma heterogeneidade nos processos de construção/reforma de políticas públicas, de acordo com as oportunidades políticas e atores sociais envolvidos. O item 2.3 abordará esse processo com mais informações.

sociedade civil foi uma reivindicação importante dos atores sociais no processo de redemocratização de nosso país.

Com a nova Carta Magna, foram instituídas novas modalidades participativas, ampliando a noção dessa participação para além do processo eleitoral (Lavalle, 2011). São instituições participativas os conselhos, conferências, ouvidorias, bem como os orçamentos participativos, audiências e consultas públicas, compondo novos mecanismos de atuação social – inovações institucionais democráticas –, segundo o autor. Esses novos espaços representaram a expansão da democracia, bem como do conceito de cidadania (Magrini, 2012). Inserem-se nesses mecanismos de participação os plebiscitos, referendos e iniciativa popular, que Benevides (1994) enfatiza como recursos para aperfeiçoar os direitos políticos do cidadão, na chamada democracia semidireta – já mencionada – e defendida por ela:

Entendo aqueles mecanismos como corretivos necessários à representação política tradicional – indispensável, porém insuficiente. Entendo-os como um aperfeiçoamento dos direitos políticos do cidadão, que já participa do processo eleitoral para o Executivo e o Legislativo. Assim, discuto a participação política, através de canais institucionais, no sentido mais abrangente: a eleição, a votação (referendo e plebiscito) e a apresentação de projetos de lei ou de políticas públicas (iniciativa popular). Como defendo a complementaridade entre representação e participação direta, adoto em decorrência a expressão “democracia semidireta” (Benevides, 1994, p. 10)

Desse modo, como afirma Koupak *et al.* (2021), temos que a participação social não se apresenta de modo antagônico à representação e, pelo contrário, fortalece a democracia representativa. Mais uma vez, Lavalle (2011) contribui para nossas reflexões, ao descrever possíveis resultados da participação social. Ele explicita efeitos de socialização, bem como efeitos psicológicos. Assim como Benevides (1994), Lavalle aponta que a participação pode ser compreendida como “escola da cidadania”, que potencialmente leva ao entendimento do bem coletivo.

Almeida (2013) aponta três formas que as IPs transformam a representação de modo positivo: 1) Com as IPs, o foco da representação deixa de ser a frequência com que os cidadãos participam e passa a ser a maneira como participam e em nome de que /quem estão participando. Isso marca uma diferença crucial em relação ao modelo autoritário e corporativo, no qual a sociedade em geral participava apenas através de canais abertos, sob a regulamentação do Estado ou dentro de um escopo limitado de interesses.

Apesar do Estado ainda desempenhar um papel importante na indução da participação, a sociedade desempenha um papel relevante na configuração desses espaços, transferindo suas práticas sociais e culturais para o nível institucional e ampliando as áreas e temas sob sua

influência. 2) Como consequência do primeiro aspecto, Almeida (2013) aponta que as IPs buscam escapar da lógica competitiva ou da dinâmica da representação estatal liberal. Elas propõem uma experiência que leva em consideração a pluralidade de formas de expressão da sociedade, que não se limitam apenas à política representativa baseada no voto ou à competição de interesses de grupos. 3) Por último, temos que, de maneira inédita, essas instituições estabelecem um cenário em que Estado e sociedade compartilham o poder decisório em áreas que historicamente estavam sob a tutela exclusiva do Estado.

Além disso, outro efeito associado à participação seria a autoconfiança ou a autopercepção de eficácia de ser cidadão. Desse modo, um ciclo se formaria, em que a participação geraria mais participação (Lavalley, 2011). O autor sugere também que o engajamento social alimenta o senso de pertencimento do cidadão com relação à sociedade a qual ele faz parte: “Nesse sentido, a participação não apenas fortaleceria a formação de identidades políticas amplas, mas contribuiria para a legitimação das instituições políticas” (Lavalley, 2011, p. 38). Apesar disso, o próprio Lavalley (2011) questiona a ingênua percepção de que a participação social seria sempre virtuosa:

Tudo se passa como se fosse pertinente esperar que, uma vez introduzida a participação, os efeitos de alcance variável se correlacionem sempre em soma positiva, alinhando, virtuosamente, formação do cidadão, autopercepção da sua capacidade de agir, desenvolvimento de uma identidade política ampla, senso de pertencimento à sociedade, legitimação das instituições políticas, efeitos distributivos, racionalização das políticas, capital social, fortalecimento da sociedade civil e bom governo. (Lavalley, 2011, p. 39)

Benevides (1994) também chama a atenção para esse ponto, afirmando que a participação pode se tornar um discurso esvaziado da função prática:

Assim como a declaração meramente retórica de direitos não garante sua efetiva fruição, a inclusão dos mecanismos de participação popular na Constituição não garante, por si só, que sua implementação se dará democraticamente, no contexto da cidadania ativa. (Benevides, 1994, p. 10)

Ou seja, a questão da participação deve ser sempre observada como atividade democrática complexa, diante da qual não basta a garantia de espaços para ela; um dos desafios é torná-la de fato acessível. Rego, em matéria para o jornal GGN¹¹, destaca a associação da democracia ao respeito às liberdades individuais, mas enfatiza que é necessária a garantia de

¹¹ REGO, W. D. L. Os Abismos da Maldade do Governo Bolsonaro. **Jornal GGN**, [S.l.], 2022. Disponível em: <https://jornalgggn.com.br/politicas-sociais/os-abismos-da-maldade-do-governo-bolsonaro-por-walquiria-domingues-leao-rego/>. Acesso em: 21 jan. 2024.

condições materiais mínimas para o exercício dos direitos. Em outro trabalho, Rego e Pinzani (2013) reafirmam que a liberdade depende do provimento adequado de certos bens materiais:

Sabe-se que a educação para a liberdade, assim como para as virtudes cívicas em geral, depende da satisfação mínima de bens materiais. A miséria e a fome são em si mesmas graves privações da liberdade humana, no seu sentido mais profundo. (Rego; Pinzani, 2013, p. 25)

Assim, os autores chamam a atenção para o fato de que, precisando lidar com questões mínimas para a própria sobrevivência, os sujeitos, muitas vezes, não podem direcionar sua atenção para a participação na política e o exercício da cidadania. Outro artigo de Rego (2008) reforça isto:

Cidadania como princípio de pertinência, como status e como pathos igualitário, constitui-se ainda em ponto de observação imprescindível para se medir o grau de coesão social alcançado pelas diferentes sociedades, bem como a magnitude de suas fraturas sociais e políticas. Constituir-se cidadão em sentido jurídico significa acesso à plenitude dos direitos democráticos de cidadania, ou seja, o gozo dos direitos políticos, civis e sociais. (Rego, 2008, p. 154)

As contribuições desses autores, Rego e Pinzani (2013), também associam a democracia e cidadania à noção de processo, construção conjunta: “cidadãos ativos e autônomos são fruto de longa e obstinada política democrática voltada a sua construção” (Rego; Pinzani, 2013, p. 35), e destacam que a democracia brasileira é jovem e deficitária de cidadania, ou seja, para pensarmos no seu desenvolvimento, precisamos de instrumentos que viabilizem as condições mínimas para a igualdade. Almeida (2013), pesquisando as formas e limites da representação, também aborda os desafios contemporâneos que a concepção de igualdade apresenta, e assim ressalta que existe a necessidade de: a) incluir grupos que tradicionalmente foram excluídos das esferas políticas e representativas, reconhecendo a diversidade dos grupos sociais; e b) adotar políticas que promovam o reconhecimento das diferenças culturais e a redistribuição de recursos materiais (Almeida, 2013, p. 177).

De acordo com este percurso realizado até aqui, podemos questionar a efetividade das IPs como espaços para a cidadania ativa, mas, de modo especial, a conferência de 2021. Realizada virtualmente, sua metodologia de fato foi acessível a todos os contextos e regiões do Brasil? A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2021, apontou que 90% dos lares brasileiros já tinham acesso à internet, ou seja, são 65,6 milhões de conexões domésticas. Mas, se olharmos a realidade da zona rural, observamos que apenas 74,7% dos

lares estavam conectados na época¹². Desse modo, realizar uma conferência virtual não seria limitar a participação de determinados grupos e reforçar sua exclusão?

Alencar e Avelino (2022), no Boletim de Análise Político-Institucional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), levantam o mesmo ponto:

Todos esses requisitos para participação, somados à necessidade de possuir equipamentos e acesso à internet durante as atividades, apresentaram um cenário que dificultou a atuação das pessoas, em especial dos segmentos trabalhadores e usuários. (Alencar; Avelino, 2022, p. 57).

Ao final, os autores deixam a indicação para estudos futuros: “Seria necessária uma investigação para saber como essas dificuldades podem ter sido superadas – ou não – ao longo da Conferência” (Alencar; Avelino, 2022, p. 57).

Portanto, no momento atual, no qual temos essas instituições participativas implementadas há algumas décadas, são necessárias pesquisas voltadas à compreensão do modo como ocorre esta participação social institucionalizada atualmente e como elas estão se valendo dos novos recursos tecnológicos e da internet. Adiante, abordaremos o papel das IPs – mais precisamente os conselhos e as conferências – no processo de consolidação da Política de Assistência Social.

2.2 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para compreendermos o papel das Instituições Participativas (IPs) no contexto da Assistência Social, precisamos retornar ao período da redemocratização, que recobrou do Estado uma nova organização e instituição de políticas públicas na década de 1980, processo que já estava há cerca de 20 anos atrasado com relação ao contexto internacional (Brasil; Capella, 2016). Um ponto importante nessa reestruturação, foi o reforço da descentralização do poder, pois, nas décadas anteriores, muito se criticou quanto ao modo centralizador do Estado desenvolvimentista. Benevides (1994) tem um comentário a respeito desse episódio do Brasil:

Nossa festejada modernização conservadora empreendeu reformas institucionais (ampliação de direitos políticos e liberdades de associação partidária), reformas econômicas (no setor financeiro) e reformas sociais (leis trabalhistas impostas pela ditadura Vargas). Mas não se mudou, no sentido democrático, o acesso à justiça e à segurança, a distribuição de rendas, a estrutura agrária, a previdência social, educação, saúde, habitação etc. A

¹²BRASIL. Casa Civil. **90% dos lares brasileiros já têm acesso à internet no Brasil**. [Brasília, DF]: Casa Civil, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/setembro/90-dos-lares-brasileiros-ja-tem-acesso-a-internet-no-brasil-aponta-pesquisa>. Acesso em: 20 jan. 2024.

cidadania permaneceu parcial, desequilibrada, excludente. Direitos ainda entendidos como privilégios só para alguns, e sob determinadas condições. (Benevides, 1994, p. 8)

Após longas décadas de manutenção dessa cidadania parcial e excludente, temos, no contexto de reforma promovida pela Constituição Cidadã de 1988, uma distribuição do poder promovendo maior autonomia para estados e municípios. Esse ponto resgata uma das mudanças mais importantes ocorridas em termos da reforma administrativa do Estado: a concepção de desenvolvimento deixa de estar vinculada apenas ao aspecto econômico e passa a considerar os direitos, a liberdade dos indivíduos; o poder descentralizado pretendia fortalecer atuações locais para que pudessem ser mais expressivas e eficazes diante das realidades particulares de cada região e possibilitar um contato mais intenso e facilitado entre Estado e sociedade, dando, portanto, robustez à cidadania e aos valores democráticos que precisavam ser restaurados (Brasil; Capella, 2016).

Como aponta Grisa (2020), as políticas públicas, em sua evolução, vão se complexificando para além de dispositivos técnicos do Estado, passando a construídos de autorreferencialidade, ou seja, refletem a própria compreensão que a sociedade faz de si. Nesse sentido, a ação contínua de atores ao longo das décadas de 1980 e 1990, contexto favorável às lutas por direitos, impulsionou um processo que deu força institucional aos espaços participativos, segundo Almeida, Martelli e Coelho (2021). Os pesquisadores discutem o papel das IPs, referindo-se principalmente aos conselhos e às conferências, localizando-as na estrutura das políticas públicas do Brasil. Analisando seis setores de políticas públicas, incluindo a Assistência Social, os autores classificam as IPs como reformadoras, fundantes ou episódicas/contingenciais (Almeida; Martelli; Coelho, 2021, p. 4). Dentro dessa compreensão, os autores situam os conselhos e as conferências da Assistência Social, juntamente com as IPs da Saúde, como instituições reformadoras:

Desse modo, na mesma medida em que democratizaram os processos decisórios das políticas de Saúde e Assistência Social, aspecto enfatizado nos estudos sobre IPs, os conselhos e as conferências foram também cruciais na construção e implementação do projeto reformador que criou e implementou o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). (Almeida; Martelli; Coelho, 2021, p. 8)

Pensando nesse processo reformador de descentralização de poder e de participação social, é conveniente lembrar que o SUAS (Sistema Único de Assistência Social) surge após e por inspiração do SUS (Sistema Único de Saúde), cuja criação deu-se por meio de um processo conferencial: a 8ª Conferência Nacional de Saúde em 1986, conforme apontam

Avelino e Alencar (2022), que também afirmam que esse evento não somente discutiu e deu bases para o sistema de saúde brasileiro nos moldes atuais, “como também fixou o perfil das conferências nacionais como hoje as conhecemos” (Avelino; Alencar, 2022, p. 5).

Isso porque, nessa conferência, houve algo inédito no quesito participação. Até então, as conferências eram momentos técnicos e burocráticos de diálogo dos profissionais e gestores. Já a 8ª Conferência contou com ampla participação da sociedade civil, impulsionada pelas lutas relacionadas à redemocratização, como o Movimento da Reforma Sanitária, que cobrava, entre outras coisas, a democratização da saúde. O contexto era de embates e de articulação política; profissionais do Serviço Social articulados com o “Movimento de Reconceituação do Serviço Social” na América Latina também participaram dessa conferência histórica. Dessa maneira, o grande engajamento social chegou a importunar os representantes do setor privado, que se retiraram da conferência alegando que foram disponibilizadas poucas cadeiras para a iniciativa privada na composição de delegados, em comparação aos outros setores (Rosário *et al.*, 2020).

Essa conferência histórica demonstra o espírito da época e as influências a que outros setores, como a Assistência Social, estiveram sensíveis nos anos de 1980. Foi necessário estratégia e ocupação de espaços institucionais para serem possíveis reformas “por dentro” do Estado, como aponta Dowbor (2019) analisando a atuação do Movimento da Reforma Sanitária:

A atuação por meio das instituições era possível porque o Estado brasileiro é em algum grau permeável a atores sociais, ainda que não de forma constante e igual. Essa permeabilidade, no caso de movimentos sociais, é entendida aqui como a possibilidade de se encaixar nos pontos de acesso que o Estado abre a certos atores enquanto os fecha a outros e que permitem algum grau de influência nos processos decisórios e por tempo limitado [...] Além de certa e cambiável permeabilidade, o Estado brasileiro é heterogêneo. A existência de pontos de acesso varia de acordo com o setor de políticas públicas, sendo que as instituições oferecem a ativistas e suas organizações diferentes níveis de possibilidades e constrangimentos. (Dowbor, 2019, p. 1432)

É por este motivo que Almeida, Martelli e Coelho (2021) consideram as IPs da Saúde como reformistas, assim como as da Assistência Social. No entanto, eles afirmam que a estruturação da Política de Assistência Social foi mais lenta em comparação à Saúde, pois, até o final dos anos 1980, a Assistência Social ainda não havia sido estruturada como uma política setorial devidamente reconhecida pelo Estado.

A trajetória confusa da Assistência Social é marcada pela cultura da troca de favores até a metade do século passado, por meio da qual se manipulava os vulneráveis e assim obtinha-se força política, apoio e votos (Leal, 2012). Desse modo, a atuação do Estado ficava em segundo plano, pois não era uma prioridade governamental, e o cultivo do assistencialismo era

conveniente, visto que mantinha a dominação sobre os mais vulneráveis. Na verdade, até a Constituição Brasileira de 1934, o Estado era desobrigado nesse sentido, na medida em que não havia nenhuma normativa que previsse o dever socioassistencial para com a população, conforme apontam Serafim e Alves (2018). Foi então, no governo autoritário de Getúlio Vargas, que alguns direitos surgiram como medidas centralizadoras de sua gestão, segundo Santiago (2015):

Ao mesmo tempo em que o país teve que viver sob um regime autoritário, experimentou o nascimento e a expansão de um sistema de proteção social que, em grande parte, está em vigor até hoje. Os direitos sociais foram concebidos em um contexto no qual serviam aos propósitos de um governo preocupado em exercer controle sobre a sociedade, mas, ao mesmo tempo, permitiram uma melhoria significativa nas condições de vida de uma parcela enorme do povo brasileiro. (Santiago, 2015, p. 355)

Nesse contexto, ocorreu a primeira tentativa de organização das políticas sociais. O ano era 1942, quando Getúlio Vargas criou a Legião Brasileira de Assistência – LBA, a primeira iniciativa de arranjo institucional no campo dos direitos sociais, que ficou ao encargo de Darcy Vargas, criando a cultura do primeiro *damismo* que apenas deu uma nova roupagem às mesmas atuações assistencialistas vinculadas ao favor e à benevolência. Esse projeto era mais uma parte da estratégia de Vargas para legitimar seu governo (Freitas; Guareschi, 2014, p. 147): “A institucionalização do primeiro *damismo* a partir da LBA deslocou o papel do Estado para as organizações filantrópicas e para a bondade da mulher do governante”. Conforme Sanglard (2003), a filantropia foi um modo de laicização da caridade cristã; de uma virtude religiosa, passa-se a uma virtude social, por isso tão apreciada no âmbito político e utilizada a favor de interesses governamentais. Pela perspectiva de Almeida, Martelli e Coelho (2021):

No período varguista, ainda que o Conselho Nacional do Serviço Social (1938) e a Legião Brasileira de Assistência (1942) tenham sido criados para conferir maior organicidade às ações públicas voltada ao atendimento à população vulnerável, essas ações permaneceram sob forte controle de execução de entidades assistenciais, predominantemente de natureza religiosa, que implementavam os seus serviços por meio de repasses estatais na forma de convênios. Essas ações não eram normatizadas em termos de conteúdo, e os controles sobre elas eram frágeis, dispersos e fragmentados. (Almeida; Martelli; Coelho, 2021, p. 13)

Frente a essa trajetória fragmentada, foi somente com a promulgação da sétima Constituição Federal do Brasil, a Constituição Cidadã de 1988, que se reconheceram os benefícios socioassistenciais como direito e parte integrante da Seguridade Social no Brasil, juntamente com as políticas de saúde e previdência.

A partir da aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Brasil, 1993), a Política de Assistência Social foi oficialmente regulamentada como um direito. Isso marcou um avanço significativo no comprometimento do Estado em oferecer suporte àqueles em situação de vulnerabilidade. Essa nova perspectiva visava assegurar a proteção social a todos que dela necessitassem, transferindo responsabilidades antes vistas como de foro individual para o âmbito público (Freitas; Guareschi, 2014).

Após a implementação da LOAS, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), uma IP, tornou-se a principal entidade no processo de institucionalização do setor. A formação do conselho nacional significou a criação de uma arena colaborativa entre diversos participantes engajados no projeto reformista nos anos 2000, especialmente com a ascensão política do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de acordo com Almeida, Martelli e Coelho (2021). A eleição de Lula trouxe novos atores políticos para o governo, agora alinhados com os objetivos da LOAS¹³. Isso permitiu que o CNAS e as conferências desempenhassem um papel contínuo na execução do projeto de reformulação do setor.

Portanto, foi somente durante a 4ª Conferência Nacional da Assistência Social que a política foi de fato organizada e estruturada, resultando na Política Nacional de Assistência Social – PNAS (Brasil, 2004):

A decisão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS e do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, de elaborar, aprovar e tornar pública a presente Política Nacional de Assistência Social – PNAS, demonstra a intenção de construir coletivamente o redesenho desta política, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Esta iniciativa, decididamente, traduz o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, e denota o compromisso do MDS/SNAS e do CNAS em materializar as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. (Brasil, 2004, p. 11)

Durante esse processo, o CNAS utilizou-se das oportunidades políticas e do suporte da burocracia governamental, protagonizando, juntamente com as conferências, o debate e a definição de normas para estruturar o sistema emergente. Desse modo, o CNAS se posicionou no ápice da hierarquia de fóruns participativos da Assistência Social:

Note-se que, nesse processo, o CNAS contou com o apoio da burocracia estatal, sendo reconhecido como centro irradiador, ao lado das conferências, da normatização que organizava o sistema em formação, ocupando o topo de

¹³ Gutierrez (2018), pesquisando sobre interação socioestatal na Política de Assistência Social, evidencia que o Partido dos Trabalhadores (PT) permitiu um importante espaço para articulação dos ativistas em defesa da assistência social como política pública.

uma cadeia de fóruns participativos estaduais e municipais, capaz de levar as decisões aos estados e municípios. Não por outra razão, no setor de Assistência Social, como no de Saúde, os conselhos tiveram um papel reformador, com importância crucial para a consolidação do SUAS. (Almeida; Martelli; Coelho, 2021, p. 15)

Contudo, uma questão relevante levantada pelos mesmos autores é a natureza mutável do papel desempenhado pelas IPs. Isso significa que não devemos limitar nossa análise ao papel inicial dessas instituições na estrutura das políticas públicas, mas também considerar a posição que elas assumiram em diferentes fases do desenvolvimento específico de cada setor em suas trajetórias particulares.

Nessa direção, eles ressaltam mudanças importantes na arquitetura da Assistência Social no ano de 2019, como a extinção do Ministério Social e Combate à Fome (Lei n. 13.844/2019), que foi substituído pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, assim como a extinção da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, incorporada ao Ministério da Cidadania, juntamente com Esporte e Cultura. Nesse contexto de desmonte da estrutura administrativa do SUAS, os autores avistaram prejuízos para as IPs, deixando gancho para pesquisas futuras (Almeida; Martelli; Coelho, 2021, p. 16).

Dalton *et al.* (2021) também pesquisaram a Política de Assistência Social no Brasil, contemplando as mudanças feitas pelo governo no mesmo período de 2019. Na verdade, os autores pontuam que, desde antes, a tônica era a contenção de gastos, destacando as mudanças promovidas pela Emenda Constitucional 95/2016, que estabeleceu um novo regime fiscal com o objetivo de limitar os gastos com as despesas primárias, entre elas os gastos com as políticas sociais, por um período de 20 anos contados a partir de 2017. Esse cenário impôs dificuldades aos entes federados para manter a estrutura organizativa e de serviços do SUAS, mas Dalton *et al.* (2021) enfatizam a atuação do CNAS na luta pela garantia de um orçamento compatível, ainda que minimamente, com os serviços a serem implementados, em oposição ao desmonte realizado no período. Nas palavras dos autores:

(...) queremos ressaltar a luta travada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para garantir um orçamento minimamente compatível com os serviços a serem implementados, em contraposição a esse afago dos recentes atos normativos lançados para fragilizar e romper tais estruturas democráticas e de controle social conquistadas em 1988. (Dalton *et al.*, 2021, p. 194)

Ou seja, o CNAS segue sendo uma IP forte desde o início da Política de Assistência Social, mas ainda assim ele não conseguiu sair ileso do desmonte institucional, nem conseguiu “proteger” outras formas participativas. A começar pela conferência oficial em 2019 que, mesmo com a resistência do CNAS, foi suspensa. No entanto, o maior prejuízo para a

participação no conselho veio em consequência do Decreto n. 9.759/2019, que modificou ou extinguiu fóruns participativos¹⁴. Apesar de não ter extinto o CNAS, ainda assim o decreto atingiu as Comissões e Grupos de Trabalho do conselho e outras instâncias colegiadas vinculadas ao SUAS. Segundo Dalton *et al*, entre elas estão a Comissão Intergestores Tripartite, a Mesa Nacional da Gestão do Trabalho do SUAS e o Núcleo Nacional de Educação Permanente do SUAS. Para os autores, na prática, inviabilizou-se o controle democrático da Política de Assistência Social (Dalton *et al*, 2021, p. 198).

Paiva *et al*. (2022) abordam a situação da Assistência Social no Boletim de Políticas Sociais e, em meio a uma análise das consequências econômicas e sociais da pandemia, eles mencionam o desafio da 12^a Conferência: a elaboração de deliberações concretas que pudessem ser efetivamente integradas à agenda governamental. Eles observam que essa tarefa se tornou particularmente desafiadora em um cenário onde o governo federal vinha demonstrando uma tendência crescente à tomada de decisões isoladas (Paiva *et al.*, p. 32). Embora não se aprofundem na temática específica da conferência, ressaltam o desafio adaptativo vivenciado tanto na sua execução do evento em formato híbrido quanto nas reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) no mesmo período. Os autores enfatizam, contudo, que as dificuldades enfrentadas pelo colegiado não se limitavam à manutenção de suas operações, mas sim se estendiam à integração e ao engajamento nos debates críticos dos últimos dois anos.

Citando dados da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), Paiva *et al*. (2022) apontam para a ausência de discussões e deliberações do CNAS sobre temáticas recentes e cruciais para a Assistência Social, como o Auxílio Emergencial, o Programa Auxílio Brasil e a distribuição de recursos extraordinários. Essa lacuna relevante na atuação política do CNAS em temas centrais para a Política de Assistência Social se deu pelo desinteresse em compartilhar a tomada de decisões por parte do ministério, segundo Paiva *et al*. (2022). Este fato recente contribui para confirmar o que Pinheiro e Direito (2023) apontaram ao afirmarem que as IPs têm natureza mutável de acordo com as trajetórias particulares de cada setor. Interrogações quanto aos rumos da Assistência Social e a relevância atual das IPs nessa política setorial são bastante pertinentes dado esse contexto.

¹⁴ O item 2.1 aborda com outros detalhes o Decreto n. 9.759/2019.

2.3 AS CONFERÊNCIAS E SEUS ATORES POLÍTICOS

O percurso construído até aqui nos situou com relação às Instituições Participativas (IPs) e sua importância para a Assistência Social no Brasil. Então, concentraremos agora no espaço participativo, que é o nosso objeto de estudo: as conferências. Abordaremos também os atores sociais envolvidos.

De acordo com Souza (2011), as conferências já existiam desde o governo Vargas (ainda que não institucionalizadas como foi feito pela Constituição de 1988). Durante os anos 2000, esses eventos participativos tomaram grande relevância, sendo diversificados em suas temáticas e quantitativo de participantes. De uma participação até então restrita a instituições científicas e pesquisadores, esses eventos técnicos se transformaram em processos participativos amplificados, momentos políticos com capacidade de mobilização social. Desse fato, Souza *et al* (2013, p. 46) concluem que os processos conferenciais são sensíveis à conjuntura política e se posicionam diante dela, o que demonstra a superação de seu modelo inicial e um novo grau de relevância adquirido.

Como uma definição sintética, temos que as conferências são processos participativos, como já citado, convocados periodicamente e compostos de várias etapas, reunindo representantes do Estado e da sociedade civil a fim de formular uma política pública, de acordo com Souza (2011). As conferências desempenham papéis variados, de acordo com a abertura política, conforme abordado no item anterior (2.2). Elas podem se caracterizar como espaços de decisão e estratégia, indo além de simples fóruns de discussão, como também podem trazer a proposta de avaliação de programas já existentes, proporcionando um espaço para revisão e melhoria, dependendo da conjuntura política. As conferências também podem realizar uma espécie de meta-análise, avaliando e propondo novos métodos para a participação social, como destacado por Souza (2011). No Regimento Interno da 12ª Conferência, em seu art. 2, temos a seguinte definição dos objetivos daquela conferência:

A 12ª Conferência Nacional de Assistência Social constitui-se como instância máxima de deliberação da Política de Assistência Social e possui como objetivos: I. Avaliar a situação atual e os avanços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), à luz do II Plano Decenal da Assistência Social (2016-2026); II. Propor diretrizes para o aperfeiçoamento da Política de Assistência Social; III. Reafirmar a garantia dos direitos socioassistenciais.

De qualquer forma, as conferências são momentos de interação entre diferentes segmentos sociais interessados no rumo de determinada política pública, ofertando um espaço de diálogo institucionalizado. Essa relação entre atores sociais precisa ser enfatizada, pois,

anteriormente à Constituição de 1988, o contexto do autoritarismo da ditadura civil-militar brasileira compartimentava os agentes sociais por meio de uma compreensão dicotômica¹⁵: aqueles de dentro do Estado de um lado (e em oposição) daqueles “de fora” dele, os agentes externos, a sociedade civil¹⁶ e, mais precisamente, os movimentos sociais, sempre estabeleciam relações com o governo/Estado através do confronto (Barcelos; Pereira; Silva, 2016).

O problema dessa interpretação foi, de certa maneira, discutido no capítulo anterior, pois, a partir da redemocratização, acontece a complexificação das instituições e das formas de atuação política que já não podem se resumir a esta simplificação do “dentro e fora”; isso porque essa concepção não dá conta de compreender os poderes em torno das decisões a respeito das políticas públicas. A ideia de que os agentes políticos estatais criavam as políticas públicas e os agentes sociais, a partir da externalidade, se posicionavam para fazer valer suas intenções diante delas, estabelece que os atores sociais estão sempre à parte dos governos e da burocracia estatal, sendo, em sua essencialidade, antissistêmicos. Com a criação de mecanismos institucionais para participação, esse vínculo deixa de fazer sentido, surgindo a cooperação e até mesmo alianças entre eles (Barcelos; Pereira; Silva, 2016).

Abers, Silva e Tatagiba (2018) também estudam a interação de agentes socioestatais, principalmente pela perspectiva dos movimentos sociais. Assim como Barcelos, Pereira e Silva (2016), é por meio de uma abordagem relacional que esses pesquisadores encontram a possibilidade de uma compreensão mais ampla, considerando a complexidade desse novo cenário. A perspectiva relacional é uma alternativa para interpretar e instrumentalizar de modo teórico a análise da interação entre agentes sociais e os agentes políticos e administrativos, pois permite olhar as políticas públicas diante de sua complexidade.

Além disso, Abers, Silva e Tatagiba (2018) enfatizam a abordagem relacional entre movimentos sociais e agentes estatais como ação interdependente:

Inspirados pela abordagem relacional e pragmática sugerimos que, ao invés de se relacionarem com um “contexto político” objetivado e externo, os movimentos sociais se inserem em relações de interdependência envolvendo diversos atores e instituições com os quais interagem rotineiramente. (Abers; Silva; Tatagiba, 2018, p. 38)

Dessa interação surgem conceitos que tentam dar conta dessas dinâmicas. Termos como “redes”, “campos”, “coalizões” e “comunidades” ainda são imprecisos, inexistindo um

¹⁵ É importante enfatizar que essa compreensão dicotômica não é exclusiva do Brasil. Surgiu entre 1970 e 1980 e é compartilhada por grande parte da literatura internacional, segundo Barcelos, Pereira e Silva (2016).

¹⁶ Também é interessante resgatar o apontado por Alencar e Avelino (2022), que afirmam que não havia reconhecimento da heterogeneidade da sociedade civil, sendo a participação cabível apenas “na homogênea via corporativa, o que torna a *accountability* um espetáculo de legitimação do governo” (p. 64).

consenso sobre as suas definições (Capella; Brasil, 2015; Barcelos; Pereira; Silva, 2016; Abers; Silva; Tatagiba, 2018). Apesar da polissemia de significados e interpretações, o pressuposto relacional aparentemente é mais adequado para estabelecer compreensões da realidade política brasileira.

Ao voltarmos os olhos para a nossa pesquisa, Almeida (2013) colabora na compreensão da interação dos atores sociais ao abordar a temática da representação nas IPs. No tocante à representatividade, a conferência oficial e a extraoficial se diferenciam, inicialmente, pelo fato da participação na conferência oficial de 2021 não se dar informalmente ou livre de regras. Como afirma Almeida (2013), existe:

(...) um processo de autorização de seus representantes, que, apesar de limitado, é distinto da simples apresentação voluntária de atores para participar do poder deliberativo, o qual envolve discussão e decisão; e de um sistema formal de inclusão de arenas e atores (...) (Almeida, 2013, p. 174)

Desse modo, a atuação social pelas IPs possui uma “legitimação derivada, visto que tanto o Estado quanto a sociedade reconhecem estes atores como interlocutores válidos.” (Almeida, 2013, p. 179), pois existe um processo de escolha desses representantes. Já quanto a participação na conferência autônoma de 2019, pode-se dizer que se regula pela “auto autorização” quando modos informais de atuação/representação da sociedade civil operam.

Portanto, é importante enfatizar que as duas conferências nacionais estudadas, apesar de possuírem uma estruturação bem próxima em seus processos e fases preparatórias¹⁷, não podem ser equiparadas. Como maneira simbólica, mas sem esquecer o apontado até aqui, pode-se usar a ideia de “dentro/fora” para didatizar a diferença entre esses dois processos políticos. A CNDAS/19 seria a conferência estabelecida de “fora” das formas institucionalizadas de participação e a 12ª Conferência de 2021 seria a conferência estabelecida de “dentro”, ou o processo participativo propriamente institucionalizado.

Sem dúvida, a CNDAS/19 não é a primeira experiência de organização autônoma de uma conferência no Brasil. Apenas no período de gestão de Bolsonaro, é possível encontrar registros de outras conferências realizadas por empreitadas da sociedade civil. Autodefinida como conferência popular, autônoma e democrática, a “Conferência Popular de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”¹⁸ foi convocada em julho de 2019 e organizada em resposta à extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que,

¹⁷ Adiante haverá um capítulo para descrever a metodologia dessas conferências e essas etapas preparatórias.

¹⁸ Sobre a Conferência Popular de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, ver: <https://conferenciassan.org.br/>. Acesso em: 20 jan. 2024.

segundo a comissão organizadora, desmontou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e deixou de realizar a 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que havia sido convocada também em 2019¹⁹.

Além dela, em 2022 tivemos a “Conferência Livre, Democrática e Popular de Saúde”, que, segundo Souto (2022), foi convocada pela Frente pela Vida, que reúne inúmeras entidades históricas do Movimento da Reforma Sanitária. As deliberações dessa conferência se somaram ao processo preparatório da 17ª Conferência Nacional de Saúde, organizada pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS), em 2023²⁰, como aponta Souto (2022, p. 594): “Esse amplo processo de organização e debate certamente contribuirá para a realização de uma vigorosa e histórica XVII Conferência Nacional de Saúde, em 2023”.

Além dessa definição didática das conferências autônomas como processos organizados de “fora” do Estado, encontramos na literatura a definição de conferências enquanto encontros livres. A realização de conferências “livres” já foi pesquisada por Teixeira, Souza e Lima (2012), sendo considerada pelas autoras como um recurso inovador utilizado para mobilizar os cidadãos nas fases preparatórias das conferências oficiais, baseadas na liberdade de organização da sociedade. Essas conferências foram pioneiras na área da juventude e posteriormente aplicadas em outras áreas (Comunicação; Cultura; Defesa Civil e Assistência Humanitária; Direitos Humanos; Esporte e Segurança Pública). Essas etapas de preparação permitiram a mobilização de públicos que, talvez, não se envolveriam em uma conferência no formato tradicional. Além disso, elas contribuíram com propostas que foram encaminhadas às comissões organizadoras para serem sistematizadas e incorporadas aos documentos das etapas subsequentes, ou seja, as conferências livres estudadas pelos autores possuíam um vínculo com o procedimento institucionalizado.

Nessa mesma pesquisa, já em 2012, os autores apontam um uso inicial de recursos digitais e da internet (chats, fóruns de discussão) nas etapas preparatórias de processos conferenciais na área da Comunicação, Cultura e Segurança Pública. A II Conferência de Cultura abriu até mesmo a possibilidade de eleger representantes do setor via internet (Teixeira; Souza; Lima, 2012).

¹⁹ Rumo à Conferência Nacional Popular, Democrática e Autônoma por Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **IRPAA**, [Juazeiro, BA], 2020. Disponível em: <https://irpaa.org/publicacoes/cartas-el-nino/2020---rumo--cnpda-ssan.pdf>, Acesso em: 20 jan. 2024.

²⁰ Conferência livre, democrática e popular de saúde lançará a agenda de diretrizes para a política de saúde do Brasil no dia 5 de agosto, em São Paulo. **Frente Pela Vida**, [S.l.]. 2022. Disponível em: <https://frentepelavida.org.br/noticia/conferencia-livre-democratica-e-popular-de-saude-lancara-a-agenda-de-diretrizes-para-a-politica-de-saude-do-brasil-no-dia-5-de-agosto-em-sao-paulo/475>. Acesso em: 20 jan. 2024.

Apesar de verem com bons olhos as conferências livres e o incremento das tecnologias para a participação, Teixeira, Souza e Lima (2012) fazem ressalvas a respeito do modo em que essas inovações estavam sendo incorporadas no processo conferencial como um todo:

O potencial para mobilizar outros públicos, tanto nas conferências livres como nas virtuais, pode ser visto como ainda frágil. Afinal, a diferença em relação às outras etapas preparatórias é o que atrai algumas pessoas, ampliando a mobilização, mas também fragilizando-as no que tange à importância no processo como um todo, em particular pela forma como são incorporadas as propostas nas etapas seguintes. (Teixeira; Souza; Lima, 2012, p. 28)

Em uma pesquisa do ano seguinte, Souza (2013) deixa evidente que as conferências livres e as virtuais eram vistas apenas como etapas mobilizatórias, ou seja, não eram comumente utilizadas para eleição de representantes, nem vistas com potencial para avanço de propostas e formalização de deliberações. Isso também é apontado por Teixeira, Souza e Lima (2012, p. 28): “A natureza deliberativa em contraste com uma mobilizatória ou consultiva pode ser parte do desafio envolvido na concepção e organização de etapas preparatórias das conferências”. O que os autores estão trazendo, em certa medida, é a questão da legitimidade das conferências livres e virtuais. Sem dúvida, de 2012/2013 até aqui, o uso dessas modalidades foi se transformando; isso atravessa este trabalho de pesquisa, sendo uma das nossas questões, já que as duas conferências aqui estudadas fizeram uso de recursos digitais e da internet.

Portanto, temos conferências externas às IPs, assim como temos conferências livres e virtuais, mas vinculadas às IPs; o que elas têm em comum, além de serem atípicas, é o questionamento de sua legitimidade. Apesar da CNDAS/19 se aproximar consideravelmente da estruturação da 12ª Conferência de Assistência Social de 2021 quanto às fases preparatórias²¹, a CNDAS/19 foi liderada pela Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social e convocada em conjunto²², enquanto as conferências convencionais são convocadas pelo ministério responsável. Esse fato indica a ausência da participação da União, além da participação apenas parcial dos níveis subnacionais como bem colocam Pinheiro e Direito (2023). Esse contexto limita a CNDAS/19, não sendo possível considerar a conferência “como um arranjo de partilha de poder”. Apesar do espaço de debate político, as posições assumidas não foram acolhidas pelos fóruns formais, como o CNAS, não sendo consideradas como registros ou deliberações para o processo decisório da política. Assim, Pinheiro e Direito (2023)

²¹ As fases preparatórias de ambas as conferências envolveram municípios, estados e, ao final, ocorreu o evento nacional.

²² Participaram da convocação entidades, movimentos sociais, organizações populares, fóruns, frentes e outros atores envolvidos na política de assistência social, incluindo representantes do Legislativo em todas as esferas de governo, de acordo com Pinheiro e Direito (2023).

concluem que os resultados do processo da conferência da CNDAS/19 “tiveram pouco efeito democratizante, ou seja, não vincularam as decisões à ação pública” (p. 23).

Portanto, a conferência de 2019 produziu apenas pautas para defesa, o que altera a finalidade desta com relação à conferência oficial, que tem como resultado as deliberações²³. Isso modifica a maneira da participação, visto que apenas os participantes da conferência de 2021 possuíam o título de delegados e o respaldo das normativas que preveem a participação social institucionalizada pela modalidade conferencial. Outra diferença foi a amplitude do número de participantes: sem recursos financeiros destinados exclusivamente à mobilização da conferência, a participação na CNDAS/19 ficou restrita a fóruns que tivessem maior disponibilidade de recursos.

Para sintetizar os pontos trazidos com relação às diferenças entre as conferências estudadas no que diz respeito aos atores envolvidos, temos o seguinte quadro:

Quadro 1 - Diferenças entre a Conferência oficial e a Conferência autônoma

	Tipo	Convocação	Segmentos envolvidos	Forma de Participação	Número de participantes na fase nacional
Conferência Nacional Democrática de Assistência Social - CNDAS (2019)	autônoma; “de fora do Estado”; “autoautorizada”	Sociedade Civil	entidades e organizações da sociedade civil	participação espontânea com direito à livre manifestação	total: 600 participantes (300 representantes municipais e estaduais e 300 vagas livres ²⁴)
12ª Conferência Nacional de Assistência Social (2021)	oficial; “de dentro do Estado”; legitimada pelos atores políticos socioestatais	Ministério da Cidadania (MC) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	governo e sociedade civil de forma paritária	participação eletiva; titulação de ‘delegado’, com direito à manifestação e voto	Delegados: total 1.818, dos quais, 1500 municipais; 210 estaduais; 12 do Distrito Federal; 60 federais; 36 “natos” (conselheiros nacionais) ²⁵ ; 300 observadores com direito à voz;

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Evidentemente, há mais o que se explorar no comparativo entre as conferências em estudo. No entanto, esse panorama objetiva demonstrar características mais gerais para situar

²³ O caráter deliberativo até mesmo das conferências oficiais foi colocado em questão, o que abordaremos à frente.

²⁴ Para mais detalhes, consultar o informe 07/2019: CNDAS - Conferência Nacional Democrática de Assistência Social. **Informe nº 07/2019**. Distribuição de vagas para participação na CNDAS. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/2019/09/17/informe-7-distribuicao-de-vagas-para-participacao-na-cndas/>. Acesso em: 20 jan. 2024.

²⁵ Teixeira, Souza e Lima (2012) apontam que a maioria dos processos conferenciais constitui como representantes natos os integrantes do conselho nacional respectivo, como ocorreu na 12ª Conferência.

os processos conferenciais estudados e também justificar as escolhas metodológicas que serão melhor descritas à frente. Convém já abordar o fato de que inicialmente as duas conferências seriam analisadas pela mesma ótica, das instituições participativas enquanto processos democratizantes e seus atores, o que, pelo apresentado acima, demonstra que não seria o mais adequado. A CNDAS/19 não tem o mesmo caráter da 12ª Conferência de Assistência Social e isso não pode ser esquecido para não acontecer uma equiparação de processos discrepantes. Portanto, optou-se em fazer uma análise aprofundada da 12ª Conferência de Assistência Social e utilizar a CNDAS/19 para comparativo das disputas de poder ocorridas dentro do cenário da Política de Assistência Social na gestão de Bolsonaro.

Nunes e Resende (2022), com o objetivo de contribuir para a análise da participação ativa dos cidadãos nas instituições políticas, revisaram a variedade de métodos utilizados para avaliar fóruns de deliberação. Dessa maneira, os autores categorizaram duas abordagens principais: a) que se concentra no processo de deliberação das instituições, e b) que se volta para os resultados alcançados por elas. Esta pesquisa está concentrada no processo das conferências, portanto seriam do tipo a), que enfoca o processo deliberativo das instituições.

Apesar da revisão ser recente, os autores afirmam que o compilado de Pires (2011), também citado neste trabalho, ainda é uma das referências nesta temática, tidos como “marco temporal” para Nunes e Resende (2022). Segundo ambos, não há um consenso no estudo da efetividade das instituições participativas, pois não há uma definição de melhores parâmetros ou técnicas, mas, com base na revisão da literatura, os autores consideram que as fontes concretas para avaliar o processo de deliberação incluem as observações feitas em campo, as normas e regulamentos internos que estruturam as Instituições Políticas (IPs), bem como as atas e resoluções que registram as decisões adotadas (Nunes; Resende, 2022, p. 136). Além disso, consideram-se também os reconhecimentos oficiais destas decisões pelos poderes legislativo e/ou executivo, o que é compatível com os materiais elencados aqui para análise.

Silva (2011), autor já citado, aparece como um dos pesquisadores também mencionados por Nunes e Resende (2022), visto que se debruça em olhar para as IPs a partir de seu processo, enxergando os espaços participativos como complexos e heterogêneos, sempre considerando a perspectiva relacional. Desse modo, a perspectiva de análise de Silva (2011) parte do exame dos atores diversos (sociais, governamentais e do mercado), que são politicamente significativos em cada contexto e que interagem com essas instituições e, logo após, avalia também o papel das IPs nas relações com outras esferas, tanto institucionalizadas quanto não. A tentativa de Silva é de criar tipologias para um estudo formal das IPs. Um dos focos de análise debatidos, inclusive o primeiro deles, seria justamente o processo de produção de políticas

públicas: “a questão central aqui é se e como as IPs produzem alterações na forma como as políticas públicas são formuladas, discutidas, decididas” (Silva, 2011, p. 240). Em último caso, procura-se discutir se a introdução e/ou o funcionamento das IPs produzem o esperado “efeito democratizante”.

Silva (2011) adverte para o fato de que, em geral, os estudos que se voltam para o próprio funcionamento das IPs confrontam-as a um passado por vezes assumido de um modo caricatural para evidenciar as intenções do próprio pesquisador. Na tentativa de confrontar esse enviesamento, Silva indica que se estude, de modo especial, as relações de poder estabelecidas no interior das IPs, por meio de duas tipologias: a) o acesso a estes espaços, e b) a participação nesses espaços:

(...) é preciso analisar se a introdução e o funcionamento de IPs geram alguma alteração nos critérios e nos mecanismos de acesso ao processo de formulação e implementação de políticas públicas. De outro lado, é necessário analisar os efeitos das IPs sobre as possibilidades de os diferentes atores com acesso a estes espaços intervirem efetivamente no processo político que aí tem lugar. Ou seja, analisar quais são os critérios e mecanismos que hierarquizam este espaço social e definem as possibilidades de participação dos atores. (Silva, 2011, p. 241)

Voltar os olhos para o interior das conferências também é uma forma de pesquisar esses processos citados por Martelli e Coelho (2021). Revisando trabalhos sobre o modo com que a participação social na política vem sendo abordada e estudada no meio acadêmico, os autores apontam que são diversas as perspectivas pelas quais podemos estudar a efetividade das Instituições Participantes (IPs) e, dentre essas perspectivas, temos a da “inclusão”. Nas palavras dos autores:

É possível medir efeitos das IPs na inclusão de vozes e demandas; nesse caso, o olhar se volta para dentro das IPs, avaliando sua capacidade inclusiva, não só de atores tradicionalmente ausentes dos espaços habituais de participação e representação, mas também de causas e temas. (Martelli; Coelho, 2021, p. 644)

Portanto, assumimos uma perspectiva voltada para o interior do processo conferencial, estudando a questão do acesso e de como se deu a participação, na busca por compreender as relações de poder internas, estabelecidas na 12ª Conferência Oficial, observando a metodologia empregada e os atores sociais e suas manifestações, que apontam a maneira com que a participação social foi possibilitada, considerando que qualquer cenário político é um espaço de disputa discursiva. Seguindo a proposta interdisciplinar, na próxima seção abordaremos o “Percurso Metodológico” para tal empreitada.

3 A HISTÓRIA RECENTE: CONJUNTURA DE DISPUTAS

Fazer considerações a respeito do momento atual é desafiador pela proximidade temporal que existe entre nós e os eventos, mas também pela dificuldade de se estabelecer conexões entre os fatos e imaginar quais aspectos recentes prevalecerão e quais serão passageiros. A própria noção de atualidade tem seus contornos poucos definidos na medida em que a relação entre o contemporâneo e o que se tornou arcaico, antigo ou histórico é complexa. Spink (2013, p. 107) aborda o trabalho dos historiadores e aponta as dificuldades de seu trabalho, afirmando que não se pode estabelecer conclusões simplistas, pois “A não produz B” na História, ou seja, as relações de causalidade são difíceis de serem definidas. Com esse desafio, este capítulo aborda alguns fatores da atualidade que modificaram a dinâmica sociopolítica brasileira, resgatando um projeto político que visa a desdemocratização e desincentiva a participação.

A primeira seção, “O Autoritarismo como Projeto Político”, trata da ascensão da extrema direita, abordando brevemente o contexto europeu, fazendo aproximações e distinções com o contexto brasileiro. Após isso, discorreremos também sobre a influência das eleições estadunidenses e a proliferação de desinformação geral e na disputa eleitoral, que, apesar de não ser algo próprio da era da internet, tomou outras proporções com ela, em oposição ao que se esperava dentro de uma expectativa da “democracia digital”.

Na segunda seção, “Mídia, Internet e Política”, prossegue-se a discussão sobre a desinformação. Abordando concepções sobre midiaticização, alcançamos a problemática das mídias sociais e do colapso contextual nesse palco de debates, discursos e contradiscursos que se tornou a internet.

3.1 O AUTORITARISMO COMO PROJETO POLÍTICO

Pinheiro e Direito (2023) abordam a existência de quatro projetos políticos no Brasil a partir da redemocratização que foram capazes de coexistir: o democrático-participativo, o neoliberal, o desenvolvimentista e o conservador-autoritário. Estes projetos disputam força diante das conjunturas políticas e sociais que, ocasionalmente, favorecem um a despeito de outro. Na década de 1990, passamos por uma luta entre os projetos neoliberais e democrático-participativos, como já abordado anteriormente. Enquanto isso, o projeto desenvolvimentista avançava paralelamente, ganhando uma roupagem "neodesenvolvimentista" nos governos do PT. Entre outros aspectos, esse projeto está associado à defesa de gastos governamentais como

estratégia econômica para contrabalançar os ciclos de recessão, como também ao fortalecimento da indústria nacional através de políticas protecionistas e de incentivo à substituição de importações. O projeto também teve importante interação junto à perspectiva democrática-participativa, redefinindo caminhos para a participação social como exercício consultivo para uma implementação adequada e eficaz de políticas públicas, e menos como compartilhamento de poder (Pinheiro; Direito, 2023).

Já nos anos 2010, temos o resgate de um projeto conservador-autoritário. Segundo Pinheiro e Direito (2023), as manifestações de junho de 2013 marcaram uma transição dos projetos anteriormente predominantes para esse modelo que romantiza e idolatra o autoritarismo não tão remoto da ditadura, fazendo críticas difusas ao momento presente que vão desde um discurso contra a corrupção, contra os governos do PT, os serviços e gastos públicos, até questões individuais, com caráter moralista. Até 2013, os protestos nas ruas mais frequentes no Brasil eram de movimentos populares em decorrência da luta pelo direito à terra, moradia, etc.

No entanto, a partir de 2013, há uma alteração nesse cenário: segundo Gohn (2016), nesse período, protestos de rua alcançaram camadas médias da sociedade, o que trouxe legitimidade para os movimentos, chamados “vozes das ruas”. A pressão política exercida culminou com o golpe do *impeachment* que depôs a presidenta eleita Dilma Rousseff (PT) e reiniciou uma agenda neoliberal e privatista com Michel Temer (MDB), que tentou articular segmentos do centro político que haviam participado do golpe, mas não obteve popularidade, segundo Silveira (2019). Essa conjuntura deu força para emergir na disputa política das eleições de 2018, uma figura que construiu carreira na política, mas se nomeava contra as velhas práticas do sistema.

Jair Bolsonaro foi um candidato que colocou em xeque o próprio processo pelo qual foi possível sua “carreira” como representante do povo, eleito deputado por sete mandatos consecutivos. Inúmeros são os registros de Bolsonaro manifestando-se contra os direitos civis e políticos e o regime democrático, como na fala disparada em entrevista à rádio Jovem Pan, em junho de 2016, a favor da ditadura e suas formas de tortura: “*O erro da ditadura foi torturar e não matar*”. Ou, então, quando Bolsonaro dedicou seu voto a favor do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff (do Partido dos Trabalhadores), ao coronel Brillhante Ustra, chefe do DOI-Codi, na ditadura militar, o que entendeu a posição do ex-presidente da República diante das questões sensíveis relativas à liberdade de expressão e de protesto, comuns e próprias da

democracia.²⁶ Seu requinte de crueldade aparece também no modo em que se posicionou diante das mortes pelo coronavírus, minimizando até mesmo a morte de crianças.²⁷

Jair Bolsonaro também manifestou-se contra a laicidade do Estado e grupos minoritários, como em um encontro na Paraíba, em fevereiro de 2017: “*Deus acima de tudo. Não tem essa historinha de Estado laico não. O Estado é cristão e a minoria que for contra, que se mude. As minorias têm que se curvar para as majorias*”.²⁸ Em 2022, em Juiz de Fora, Minas Gerais, ele voltou a atacar as minorias: “*Meu Deus do céu. Para onde nós iremos cedendo às minorias? As leis existem, no meu entender, para proteger as majorias. As minorias têm que se adequar*”.²⁹

Esse político abertamente antidemocrático chegou à posse do mais alto cargo do Executivo nas eleições do ano de 2018, por meio desses discursos. Já no início do mandato, análises apontaram algumas mudanças estruturais que já demonstravam ações iniciais do governo em direção a uma forma antidemocrática de governar: Cardoso (2019) empenhou-se em avaliar e comparar as intenções do governo no tocante aos processos de republicanização, democratização e desenvolvimento e, em todos os itens pautados, Bolsonaro indicava um futuro desempenho ruim. Essa avaliação abordou, entre outros pontos, o grau de transparência, controle social, inserção internacional, proteção social e fortalecimento do Estado (Cardoso, 2019).

Ao encontro das previsões, tivemos mudanças na estrutura administrativa do governo já nos primeiros 100 dias, com a extinção ou a redução de vários órgãos colegiados, como conselhos, comitês, comissões, entre outros, por meio do Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019. O efeito deste decreto apenas não foi mais significativo porque o Supremo Tribunal Federal (STF) deliberou que um decreto não possui potência normativa para extinguir conselhos previstos em leis. Além disso, outra ação do governo foi o encerramento da Política Nacional de Participação Social, instaurado por Dilma Rousseff, pelo Decreto nº 8.243 de 2014, o que

²⁶ AFP. Frases de Bolsonaro, o candidato que despreza as minorias. **IstoÉ Independente**, [S.l.], 24 set. 2018. Disponível em: <https://istoe.com.br/frases-de-bolsonaro-o-candidato-que-despreza-as-minorias>. Acesso em: 10 jul. 2023.

²⁷ PEREIRA, L. ‘Aloprou’: relembre 10 frases polêmicas de Bolsonaro durante a pandemia. **IstoÉ Independente**, [S.l.], 13 set. 2022. Disponível em: <https://istoe.com.br/aloprou-relembre-10-frases-polemicas-de-bolsonaro-durante-a-pandemia>. Acesso em: 10 jul. 2023.

²⁸ AFP. Frases de Bolsonaro, o candidato que despreza as minorias. **IstoÉ Independente**, [S.l.], 24 set. 2018. Disponível em: <https://istoe.com.br/frases-de-bolsonaro-o-candidato-que-despreza-as-minorias>. Acesso em: 10 jul. 2023.

²⁹ BOLSONARO diz que minorias devem se adequar às leis. **UOL**, [S.l.], 15 jul. 2022. Disponível em: https://cultura.uol.com.br/noticias/50707_bolsonaro-diz-que-minorias-devem-se-adequar-as-leis.html. Acesso em: 05 ago. 2023.

inaugurou as alterações estruturais que já eram esperadas (Koupak *et al.*, 2021; Pinheiro; Direito, 2023).

Como argumenta Cardoso (2019), a estruturação administrativa de um governo, com seus arranjos institucionais, está ligada às estratégias e prioridades com relação às políticas públicas que serão formuladas e implementadas; além disso, ele também aborda os projetos políticos, ao afirmar que o modelo de organização governamental indica “o modelo de Estado praticado, mais autoritário ou mais democrático, liberal ou provedor de bem-estar social” (Cardoso, 2019, p. 158). Dessa maneira, uma gestão que nos seus primeiros atos já altera instituições participativas que colocavam a sociedade civil em articulação com a sociedade política, já sinaliza suas intenções.

Koupak *et al.* (2021) enfatizam que a qualidade de uma democracia é avaliada pelo grau de participação dos cidadãos e, assim, observa-se um distanciamento do governo Bolsonaro diante das premissas democráticas: “O bolsonarismo enxerga o outro, o dissenso como ameaça, e não como regra do jogo democrático. Neste sentido, a participação social tem sido desidratada, o que obstrui a inclusão dos cidadãos na gestão política”. (Koupak *et al.*, 2021, p. 54).

No entanto, apesar das ações e dos discursos do então presidente frequentemente manifestarem resistência à participação social e ao ativismo político, autores como Bezerra *et al.* (2024) fazem ressalvas à compreensão de que o governo Bolsonaro tenha sido uma gestão antiparticipativa. A justificativa seria que, em contraponto ao fato das várias medidas limitadoras à influência de grupos historicamente ativos na formulação de políticas públicas, a administração de Bolsonaro enfatizou e promoveu a participação dos grupos alinhados com sua ideologia. Por meio da promoção da participação de sua base, Bolsonaro fortaleceu seu projeto político. Nas palavras dos autores:

Assim, em vez de esperar que a estratégia do governo Bolsonaro em relação à participação seja doutrinária – contrária à participação em si –, entendemos que ela é política, variando de acordo com os atores e áreas priorizadas. Em que pese os discursos contrários ao ativismo do presidente e a caracterização comum na literatura de um governo antiparticipação – respaldada pelas medidas contrárias à participação de atores que outrora incidiam regularmente na política pública –, a gestão Bolsonaro inclui e fomenta o engajamento de atores e movimentos sociais aliados a seu projeto político, os quais atuam para a institucionalização de suas visões de mundo nas políticas. (Bezerra *et al.*, 2024, p. 7)

Bolsonaro convocou a participação de sua base para um impulsionamento de uma agenda antidemocrática mundial, acompanhando uma tendência observada em toda a Europa, de acordo com Lowy (2015), que abordou a proliferação de partidos de extrema direita europeus e afirma que nenhum movimento parecido surgiu desde os anos de 1930. Embora Lowy (2015) faça uma aproximação da década de 1930 e o momento atual, ele também adverte sobre várias discrepâncias, como o fato de que a extrema direita na atualidade é mais diversa, coexistindo neste “guarda-chuva” desde movimentos fascistas e neonazistas, que demonstram suas pautas nacionalistas, eugenistas, xenófobas de modo explícito, como também movimentos mais articulados que se organizam dentro do sistema político existente, demonstrando serem mais moderados.

Diante dessa diversidade da extrema direita atual europeia, Lowy (2015) agrupa os partidos do seguinte modo: a) abertamente fascistas e/ou neonazistas; b) semifascistas, que apresentam raízes fascistas, mas são diferentes do padrão clássico; e c) extrema-direita sem origens fascistas, que compartilham do discurso anti-imigrantes, racista, xenofóbico e islamofóbico. A definição destes três grupos distintos didatiza as compreensões, mas o autor também afirma que a influência política desses partidos não se limita ao seu eleitorado mais radical: eles também contaminam a direita “clássica” e mesmo a esquerda social neoliberal, ou seja, eles se interconectam, estabelecendo relações.

Lowy (2015) indica movimentos contemporâneos que, em sua compreensão, favoreceram o processo de fortalecimento dos partidos extremistas de direita. Um desses fatores é a globalização e o conseqüente processo de homogeneização cultural que contribuiu para gerar inseguranças identitárias, que têm como reação a amplificação de discursos nacionalistas e religiosos radicalizados. Favoreceram também fatores históricos: a tradição antisemita, as marcas da Segunda Guerra Mundial e a cultura colonial. Lowy (2015) também adverte sobre a postura da esquerda, que subestimava a ascensão desses movimentos e levou à ausência de uma mobilização rápida antifascista.

Dialogando com Lowy, porém com foco nas especificidades do caso brasileiro, o trabalho de Regatieri e Santos (2021) busca compreender as forças que levaram Jair Bolsonaro ao poder. Para encontrar respostas, eles direcionam a atenção para as tendências sociais, também fazendo comparações e contrastes entre a realidade brasileira e a europeia. Assim como a nova extrema direita da Europa não reproduz fielmente o período de 1930, no Brasil também não é possível traçar uma continuidade direta entre o Integralismo Brasileiro de 1930 e a extrema direita brasileira da contemporaneidade.

O discurso atual da extrema direita no Brasil centralizou-se no combate à corrupção e na ênfase dos aspectos morais do Cristianismo como base social, além de apresentar um saudosismo e apelo pela ditadura militar. Tendências que não são tão proeminentes no contexto europeu. Por outro lado, o discurso racista, comum na Europa, não possui a mesma aceitação aberta no Brasil, pelo menos não em proporções similares, segundo Regatieri e Santos (2021). Essas diferenças demonstram as especificidades do fenômeno político recente em nosso país e, para uma leitura ampla, seria necessário avaliar várias condicionantes; uma delas que é impossível de não ser mencionada é a conjuntura político social americana.

Silveira (2019), argumentando sobre o apogeu das redes sociais e da desinformação, resgata a eleição de Trump, em 2016, e compara com a eleição de Bolsonaro em 2018. Segundo o autor, parte do sucesso de Trump e Bolsonaro veio pelas redes sociais, por meio de uma campanha de desinformação. Ambos fizeram discursos antissistema e usaram plataformas online como o principal meio de campanha eleitoral. A narrativa bolsonarista contra o sistema foi favorecida também pelo tom anti-institucional, que tomou conta da atmosfera política desde as manifestações desencadeadas em 2013, o que Jair Bolsonaro soube usar a seu favor, segundo Regatieri e Santos (2021).

Ainda segundo Silveira (2019), enquanto ambos atacaram a mídia e os políticos corruptos, Trump atacou também os bancos, discurso que, por sua vez, Bolsonaro não “comprou”, mas defendeu a ditadura, o que, em contraponto, o líder norte-americano evitou. Ambos usaram do recurso da desinformação para ganhar destaque contra adversários, e Trump também usou da tecnologia de dados para segmentação de seu público-alvo na campanha presidencial, contratando serviços especializados no disparo de mensagens eletrônicas. No caso de Bolsonaro, apesar dos indícios de crime eleitoral similar por parte dele, a Justiça Eleitoral Brasileira aprovou sua prestação de contas, fazendo ressalvas (Silveira, 2019).

Apesar desse retrospecto, o autor acredita que, para compreendermos minimamente a realidade política que levou Bolsonaro ao poder no Brasil, precisamos ir além do simples foco no ressurgimento da extrema direita. É necessário observar o discurso a favor da destruição da história recente do país, promovida pela desinformação na mídia antes mesmo do apogeu da internet. A desinformação já vinha sendo usada bem antes do avanço das redes sociais, como no escândalo do “mensalão”, segundo Silveira (2019).

O cenário da desinformação como artifício para o enfraquecimento democrático é um ponto relevante nas reflexões de autores que tratam da chamada democracia digital. Segundo Avelino, Pompeu e Fonseca (2021), os estudos sobre a temática democracia-tecnologia se iniciaram em 1970, quando havia um entusiasmo com as possibilidades que as tecnologias

poderiam abrir, apesar de que os experimentos realizados à época acabaram sendo ínfimos e descontinuados. Já entre 1990 até 2005, com o início da popularização da internet, começam a surgir estudos questionando os efeitos dela para a democracia, tanto positivos quanto negativos.

Ainda assim, o tom de otimismo predominava, com o aguardo de uma nova era, em que a internet seria o cenário de um novo tipo de ágora, uma “ágora virtual”. Apesar desse otimismo, houveram reações de estudiosos que apontaram a hiperparticipação como uma utopia (Avelino; Pompeu; Fonseca, 2021, p. 12). Hoje, estamos na terceira fase desse processo, nomeada pelos autores de “período de autonomização da democracia digital”. Eles apontam que o foco dessas novas pesquisas concentra-se em suas manifestações empíricas, não mais na discussão teórica de seus efeitos (Avelino; Pompeu; Fonseca, 2021, p. 12).

No imenso guarda-chuva de abordagens pelas quais se pode discutir a relação sobre democracia-tecnologia, as que nos interessam versam sobre a participação política e a ação deliberativa online. Os estudos empíricos recentes tiveram como objetivo analisar se os debates realizados na internet são capazes de criar um consenso entre os envolvidos, por meio da racionalidade e do respeito recíproco, bem como se são capazes de desenvolver coletivamente propostas e argumentações que permitam o aprimoramento da qualidade das decisões tomadas.

Diante disso, temos que, de um lado, vários estudos indicam que os fóruns virtuais podem fomentar os processos de tomada de decisão coletiva. Apesar de que, por outro lado, algumas análises sobre o teor dos comentários em redes sociais apontam que estes fóruns virtuais não alcançam os critérios básicos do que seria considerado um debate de qualidade. Os autores indicam que, apesar desses novos estudos, não são feitas rediscussões teóricas dos conceitos da Ciência Política em torno da democracia digital. Com base nessa afirmação, eles concluem que a democracia digital não é fundamentalmente uma inovação, apesar da interação democracia-tecnologia ter escalado e reorganizado a mobilização social (Avelino; Pompeu; Fonseca, 2021, p. 15).

Portanto, ainda temos que lidar com velhos problemas, pois o que temos de novidade são apenas os meios; a disputa pelos sentidos segue cada vez mais desleal, com maior repercussão. Por essa perspectiva, também é interessante estudar duas conferências que ocorreram nesse contexto: dois momentos participativos, significativos para o fortalecimento da democracia, puderam fazer bom uso dos meios digitais? Enfim, adiante abordaremos a relação da mídia, internet e política.

3.2 MÍDIA, INTERNET E POLÍTICA

É inevitável assumir que a mídia³⁰, com o aprimoramento das tecnologias de informação e comunicação (TICs), apropriou-se de um lugar fundamental na sociedade, que diz respeito à construção e circulação de repertórios, como afirma Mirim (2013). Nunca antes houve uma circulação de informações e acontecimentos do modo que é possível hoje pelas TICs. Em consequência disso, as barreiras espaciais e temporais deixaram de existir, assim como os limites entre o público e o privado tornaram-se menos nítidos.

Verón (2014, p. 14) reflete sobre a midiatização e a enxerga como processo de “exteriorização dos processos mentais na forma de dispositivos materiais”. São processos antigos na história da humanidade, uma característica universal de todas as sociedades humanas. Ou seja, é um processo que esteve sempre presente, no qual a sociedade está implicada tanto como agente quanto como aquela que recebe a ação resultante dela. Gomes (2016) enfatiza esse movimento simultâneo e dialético. A midiatização, nas palavras do autor, é:

De um lado, fruto e consequência das relações, inter-relações, conexões e interconexões da utilização pela sociedade dos meios e instrumentos comunicacionais, potencializados pela tecnologia digital. De outro, ela significa um novo ambiente social que incide profundamente nessas mesmas relações, inter-relações, conexões e interconexões que constroem a sociedade contemporânea. A sociedade é em midiatização. O ser humano é em midiatização. Isso, hoje, sublinhe-se, configura um novo modo de ser no mundo. (Gomes, 2016, s/p)

Esta ênfase na relação, no novo modo de ser no mundo, é interessante na medida em que centraliza o aspecto das produções de sentido humanas na atualidade. É verdade que, como colocado por Verón (2014), a midiatização promoveu várias outras transformações antes da atualidade. Para o autor, uma das características cruciais da midiatização sempre foi a “aceleração do tempo”. Ele cita as transformações nas atividades sociais/culturais impulsionadas pela invenção da gravação e da fotografia e, a respeito desta última, o autor enfatiza suas consequências na rarefação dos limites entre o espaço público e o espaço privado da vida cotidiana (Verón, 2014, p. 17).

No entanto, a midiatização e as TICs na atualidade tem um potencial nunca visto antes. Dada a aceleração do tempo, a “mistura” entre público e privado, rompem-se as barreiras

³⁰ A origem do termo “mídia” vem dos Estados Unidos, da palavra “medium”, que significa “meio”; o plural seria “media”, significando “meios”. As mídias ou meios seriam suportes que possibilitam a transmissão das características de um objeto sem alterá-lo (Marcondes Filho, 2005).

espaço-temporais nos fenômenos midiáticos: os discursos tornam-se persistentes ao tempo (Verón, 2014, p. 17), além da autonomia desenvolvida pelos emissores e receptores no decorrer do desenvolvimento da midiatização. Nesse processo, uma das preocupações de Verón é a descontextualização dos significados, consequência dessa persistência dos discursos e da autonomia dos sujeitos que leva à infindável disputa narrativa:

A descontextualização abre a porta para múltiplas quebras de espaço e tempo produzidas por qualquer dispositivo técnico de uma forma específica, ao longo de toda a história da midiatização. A invenção da prensa democratizou, por assim dizer, a descontextualização e a tornou disponível a todos. Deste ponto de vista a história da midiatização pode ser contada como a interminável disputa entre grupos sociais confrontados, tentando estabilizar sentidos; disputa que se torna, no decorrer da história da nossa espécie, cada vez mais complexa e condenada ao fracasso. (Verón, 2014, p. 17)

Ou seja, as TICs não criaram a descontextualização – e aqui podemos citar também as *fake news*³¹ – mas impulsionaram todo tipo de informação, como nunca visto antes: “Nos últimos dez anos, a internet alterou a condição de acesso ao conhecimento científico mais do que essa condição mudou desde o surto moderno de instituições científicas durante o século XVII” (Verón, 2014, p. 17). Por isso, não é exagero a afirmação de que a sociedade atual “é” em midiatização de Gomes (2016).

Um termo próximo à “descontextualização” é utilizado por Machado (2020) para discutir os problemas dessa realidade da midiatização: o “colapso contextual”. Emprestando o termo cunhado por Marwick e Boyd, ele enfoca as mídias sociais, mas a premissa é a mesma: o problema da modulação da comunicação. Um acesso amplo a informações e opiniões recortadas, sem contato direto entre interlocutores, pode gerar compreensões segundo intencionalidades diversas. Não que a comunicação face a face não dê margem para interpretações diferentes e mal intencionadas, mas se considera que as mídias sociais potencializam a problemática do contexto:

(...) a contextualização desempenhou historicamente um importante papel, pois possibilitava ao usuário direcionar a mensagem ao interlocutor adequado, mantendo assim, de certa forma, diversas “identidades” que permitiam modular a comunicação. Ao se comunicar com todos, os contextos se colapsam, pois passa a comunicar-se de forma igual àquela usada para se comunicar individualmente. O uso das plataformas de comunicação online

³¹ Consideramos a compreensão ampla de *fake news*, como defende Valente (2019), ao defini-las não apenas como notícias falsas, mas sim como um sistema complexo de produção, veiculação e de consumo de informações falsas ou descontextualizadas em espaços que a autora descreve como “câmaras de eco”, que ela também chama de filtros/bolha, onde as notícias são limitadas de acordo com o que a pessoa costuma acessar, controladas pelos algoritmos que direcionam os conteúdos e que pode reduzir o acesso à pluralidade de vieses.

levou o usuário a um contexto altamente individualizado em que as relações, mesmo sendo diretas, ganham impessoalidade. (Machado, 2020, p. 2)

Mirim (2013) também considera essas importantes mudanças nas práticas discursivas do cotidiano e no modo de interação humana. A interação mediada, na qual utiliza-se TICs, isenta a necessidade de um compartilhamento espacial/temporal entre interlocutores, mas mantém o princípio da “interanimação dialógica”, as trocas simbólicas entre os falantes (Mirim, 2013, p. 217). Apesar do problema da modulação da comunicação nas mídias sociais apontada por Machado ser evidente, o aspecto da impessoalidade pode ser questionado.

Bakhtin aponta que um determinado locutor sempre considera a interatividade ativa de seu ouvinte ao esperar uma resposta, uma concordância, um contraponto. Para tanto, ele modula seu estilo, dependendo de suas considerações a respeito do seu ouvinte (Bakhtin, 1997). Pode-se dizer que nas mídias sociais há um distanciamento entre interlocutores, mas a interação ainda assim se dá por sujeitos ativos, sendo também o ouvinte um participante atuante, sujeito que assume uma “atitude responsiva ativa” (Bakhtin, 1997, p. 291).

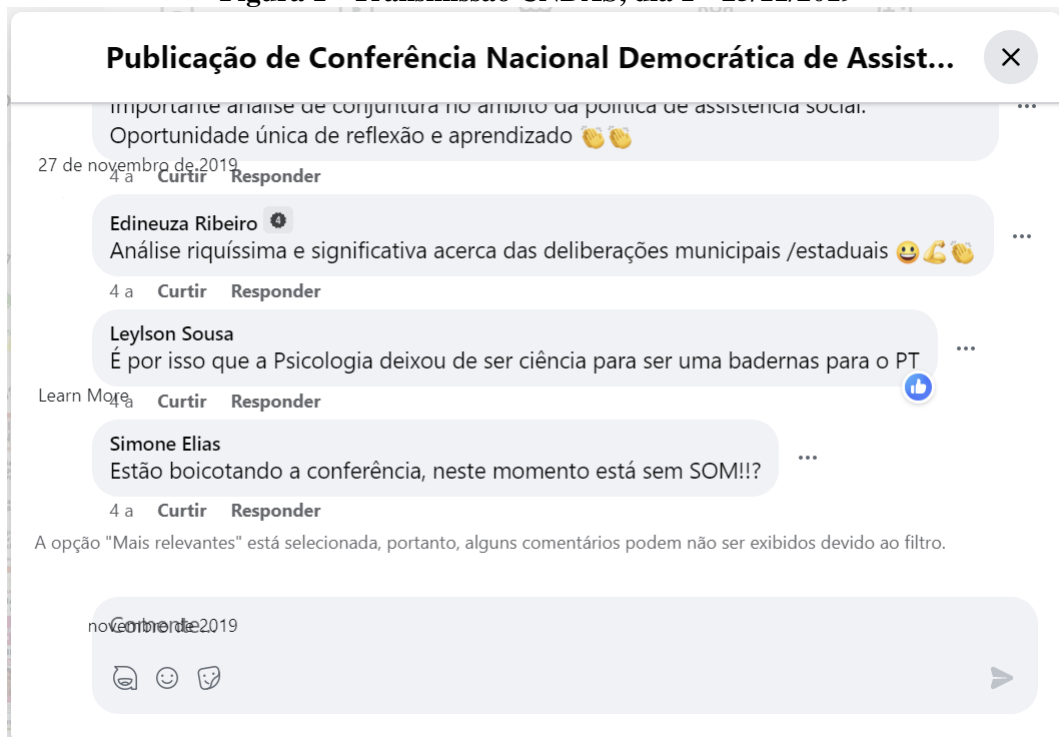
Na arena de disputas de sentidos que a internet se transformou, a competição para emplacar narrativas aparecem na difusão de informações distorcidas ou falsas, muitas vezes movidas por um apelo emocional que captura a atenção por meio da ênfase ou da ampliação de visões específicas, procurando dar-lhes um valor desproporcional. Os instrumentos utilizados para tanto são as ferramentas de interação e engajamento: os *likes*, os compartilhamentos, os *ratings*, entre outros (Machado, 2020).

Observando o uso feito das redes sociais³², percebemos que a CNDAS/19 utilizou várias redes: o site/blog como meio de publicação dos informes e outros documentos e o Facebook para a divulgação mais ampla desses informes, bem como para a transmissão ao vivo do evento nacional. O Twitter e o Instagram foram utilizados como auxiliares. O Facebook foi o centralizador das interações: a página da CNDAS/19 tem 5,5 mil seguidores e teve postagens até setembro de 2020, atualizando a agenda política frente à pandemia, abordando o enfrentamento ao Coronavírus e defendendo medidas urgentes.

Observemos dois recortes de comentários a respeito da CNDAS/19 no Facebook que expressam a dinâmica estabelecida neste meio:

³² Endereços das redes: Facebook: @cndas2019; Instagram: @cndasbr; Twitter: @cndasbr; Site: <https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/>. Acesso em: 20 jan. 2024.

Figura 1 - Transmissão CNDAS, dia 1º- 25/11/2019



Fonte: página da CNDAS no Facebook, 2019.³³

O post de onde extraímos os comentários acima dava acesso à transmissão do primeiro dia do evento e tem 68 comentários, 2,3 mil visualizações, 88 reações (das quais 67 são “curtidas” e 21 são “amei”) e 49 compartilhamentos até o momento da pesquisa. Entre os comentários, havia perfis falando de onde assistem, parabenizando a realização do evento e transmitindo palavras de força, como “SUAS resiste”. A caixa de comentários também foi usada para relatar falhas na transmissão. Inclusive, desse problema técnico veio a insinuação de que a conferência estaria sendo boicotada: “Estão boicotando a conferência, neste momento está sem SOM!!?” (Este comentário está no recorte acima). Houve outro comentário, também evidenciado na imagem acima, ligando a Psicologia ao PT, afirmando que, por essa ligação, a primeira deixou de ser ciência. Este comentário teve uma curtida.

³³ CNDAS - Conferência Nacional Democrática de Assistência Social. **Transmissão ao vivo da CNDAS 2019 | 1º Dia.** [Brasília, DF], 25 nov. 2019. Facebook @cndas2019. Disponível em: <https://www.facebook.com/cndas2019/videos/2216233548682808>. Acesso em: 20 jan. 2024.

Figura 2 - Transmissão CNDAS, dia 2ª - 26/11/2019



Fonte: página da CNDAS no Facebook, 2019.³⁴

O post que dava acesso à transmissão ao vivo do segundo dia do evento possui 111 reações (das quais 81 são “curtidas” e 30 são “amei”), 34 comentários, 2,5 mil visualizações e 58 compartilhamentos. Sobre os comentários, tivemos mais parabenizações à conferência e pessoas/falas específicas, bem como manifestações a favor do conteúdo final do evento: “me senti contemplado com o conteúdo deste documento. Compartilhem para todos”. Contudo, também observamos queixas: “quer dizer que os usuários ficaram por último até na conferência...” (está na imagem acima).

Estes dados de engajamento das publicações referentes aos dois dias de CNDAS mostram a amplitude da divulgação que as transmissões possibilitaram via rede social. Se no auditório da UnB participando presencialmente da CNDAS/19 estavam 600 pessoas, pela transmissão no Facebook temos mais de 2000 visualizações para cada dia, ainda que na condição apenas de espectadores. Os compartilhamentos, somados, foram 107, as reações, divididas entre “amei” e “curtida”, chegaram a 199.

No entanto, os recortes acima foram feitos para mostrar um pouco da dinâmica presente nos comentários e evidenciar como o engajamento também vem por meio de crítica e pela disputa narrativa. No primeiro recorte, a insinuação de que a falha na transmissão seria um

³⁴ CNDAS – Conferência Nacional Democrática de Assistência Social. **Transmissão ao vivo da CNDAS 2019 | 2º Dia.** [Brasília, DF], 26 nov. 2019. Facebook @cndas2019. Disponível em: <https://www.facebook.com/cndas2019/videos/533637870558415>. Acesso em: 20 jan. 2024.

“boicote” mostra como a interpretação da situação se dá por meio de um movimento reativo, de confronto por meio da insinuação. Não há porque dizer que a queda da transmissão se trata de um boicote, pois os participantes ativos estavam presencialmente no evento. A transmissão oportunizou que o público em geral assistisse o evento, mas não tinha por objetivo a participação virtual. Já o comentário do segundo recorte que foca na ordenação dos segmentos e seu momento de fala, apontando que os usuários ficaram “por último até na conferência”, leva à compreensão de que o perfil que comentou considera que os usuários geralmente são os últimos a serem ouvidos em todas as instâncias do SUAS. Esta também é uma insinuação frágil, visto que a fala não foi cerceada e a ordem de manifestações não alterou o valor delas.

Independente da valoração dos comentários, pode-se pelo menos apontar que eles possuem embasamento muito raso, observado o contexto das transmissões. Por último, temos o comentário que liga a Psicologia ao PT e que a desconsidera como ciência; o que se revela é a simplificação da realidade que incide nas redes: a tentativa constante de vincular tudo o que não agrada em uma dicotomia entre mau/errado em oposição ao bom/correto, de acordo com os gostos e valores pessoais.

Já a conferência oficial de 2021 utilizou-se das redes sociais do CNAS³⁵, concentrando as publicações no site do conselho, mas também se utilizando das páginas oficiais no Facebook e YouTube. Assim como na CNDAS/19, o site/blog foi utilizado como meio de publicação dos informes e documentos e o Facebook para a divulgação mais ampla desses informes. A página do Facebook do CNAS possui 30 mil seguidores, e através dela houve o compartilhamento de várias informações relevantes sobre a organização da 12ª Conferência. Na fase preparatória do evento, houve a apresentação da plataforma E-loas, por onde ocorreram as votações; também houve a divulgação de um grupo de WhatsApp criado para auxiliar delegados com deficiência e idosos. Já durante a realização do evento nacional, pelo Facebook foi divulgado o *link* para acessar a transmissão no YouTube e o *link* para as votações.

Infelizmente, não é possível fazer a mesma análise de comentários a respeito da conferência oficial de 2021 no YouTube, visto que os conteúdos sobre o eixo escolhido (Eixo 3), não possuem comentários; os realizados ao vivo pelo chat não ficaram disponíveis. No entanto, no Facebook do CNAS, as fotos do evento tiveram certo engajamento. As imagens abaixo mostram dois comentários negativos. O primeiro deles diz: “um grande esforço, porém sem representatividade”. Entende-se desse comentário a opinião do autor que compreende a

³⁵ Endereços das redes: Facebook: @conselhocnas; Youtube: @ConselhoCNAS. Acesso em: 20 jan. 2024.

complexidade envolvida na realização de uma conferência híbrida, mas considera que, apesar de todo o esforço, houve falha no quesito representatividade.

Figura 3 - Comentário sobre a Conferência Oficial I

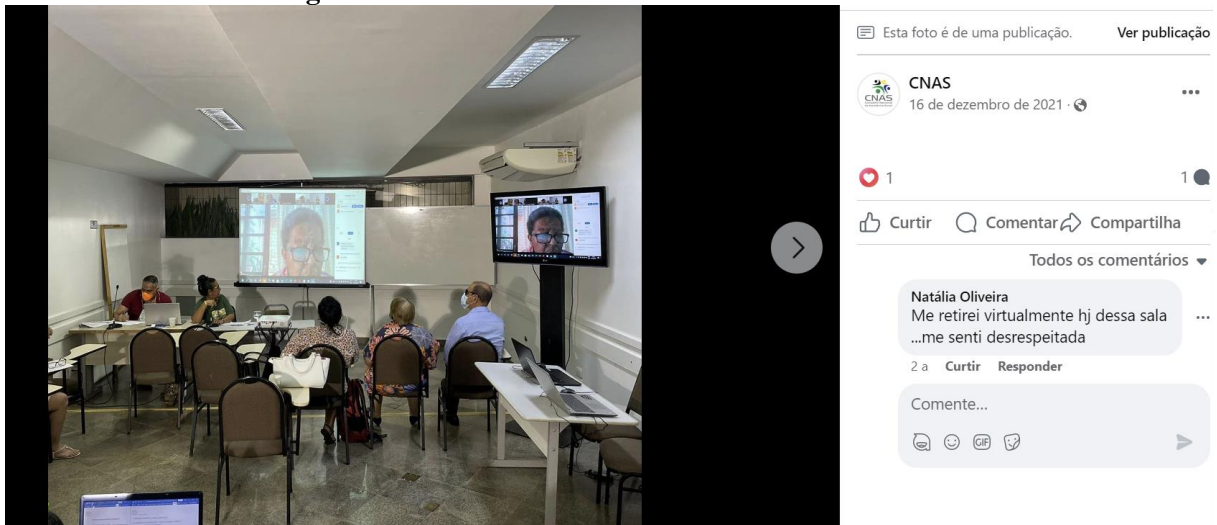


Fonte: página da CNAS no Facebook (2021)³⁶

Já esta segunda imagem mostra a sala do Eixo 3. Esta imagem é interessante por mostrar a organização da conferência híbrida. É possível observar a mesa mediadora de frente, alguns participantes presentes de costas e a projeção de uma participante virtual (não identificada). Esta foto teve um comentário: “Me retirei virtualmente hj [hoje] dessa sala... me senti desrespeitada”.

³⁶ CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. **Imagens do segundo dia da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social**. [Brasília, DF], 16 dez. 2021. Facebook @conselhocnas. Disponível em: <https://www.facebook.com/conselhocnas/posts/pfbid02b33yDaeDRP8UEzSMqenxavSX59FY2gbk9tYvB8UQx8n1dzKrsFUDyJKMNxfZBKfCl>. Acesso em: 20 jan. 2024.

Figura 4 - Comentário sobre a Conferência Oficial II



Fonte: página da CNAS no Facebook, 2021.³⁷

Oliveira e Wanderley (2014) apontam que novas maneiras de interação foram criadas para atender à demanda do espaço virtual. Línguas novas foram criadas, segundo as autoras, assim como novas formas de leitura. Elas analisam a constituição interacional em ambientes virtuais, observando as relações dialógicas do espaço virtual, abordando a dialogicidade anacrônica, moderada e sincrônica, que revelam as intenções atreladas às suas práticas. Analisando o engajamento das conferências nas redes sociais por meio das reações e comentários, apesar de poder classificá-las como um tipo de dialogicidade sincrônica, percebe-se que a intenção da organização das conferências ao divulgar informes pelas redes sociais, era tão somente informar e registrar. Desse modo, queixas, reclamações e todos os outros tipos de comentários feitos durante a realização do evento não foram atendidos e considerados no processo participativo.

Apesar disso, pela perspectiva de Bakhtin e as relações dialógicas, podemos ponderar que talvez essas manifestações possam ter relevância, ainda que não imediatamente. Isso porque o dialogismo considera que todo enunciado pode ter uma resposta, ainda que não instantânea. Os enunciados surgem e se desenvolvem em resposta a outros enunciados que, por sua vez, convocam novas enunciações. Isso implica dizer que os discursos estão intrincados em cadeia e fundamentalmente vinculados a um contexto que sempre supera a brevidade da palavra, pois estão ligados a aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais (Severo, 2013). Mesmo com a ausência de respostas diretas às queixas acima, isso não significa que elas foram ignoradas

³⁷ CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social. **Imagens do segundo dia da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social**. [Brasília, DF], 16 dez. 2021. Facebook @conselhocnas. Disponível em: <https://www.facebook.com/photo?fbid=2037862179702006&set=pcb.2037862279701996>. Acesso em: 24 jan. 2024.

pelas pessoas que observaram o processo participativo. As impressões dessas pessoas sobre o processo podem incluir essas reclamações e elas podem ser consideradas em avaliações futuras relacionadas às conferências e sua metodologia. Além disso, essas queixas também estão sendo levadas em consideração neste trabalho.

O que pretendemos com este capítulo foi abordar brevemente a conjuntura social e política que foi pano de fundo das conferências estudadas, abordando a ascensão da extrema direita e a questão da participação social, além do novo ambiente político estabelecido pelas mídias sociais. No entanto, buscamos nem superestimar positivamente ou negativamente os espaços digitais e o novo lugar da midiatização. Como colocado por Verón (2014), a midiatização faz parte da história da humanidade, porém foi potencializada na atualidade pelas novas tecnologias, criando um novo ambiente social que precisa ser considerado. Não é possível saber se esse novo ambiente um dia possibilitará um outro patamar democrático.

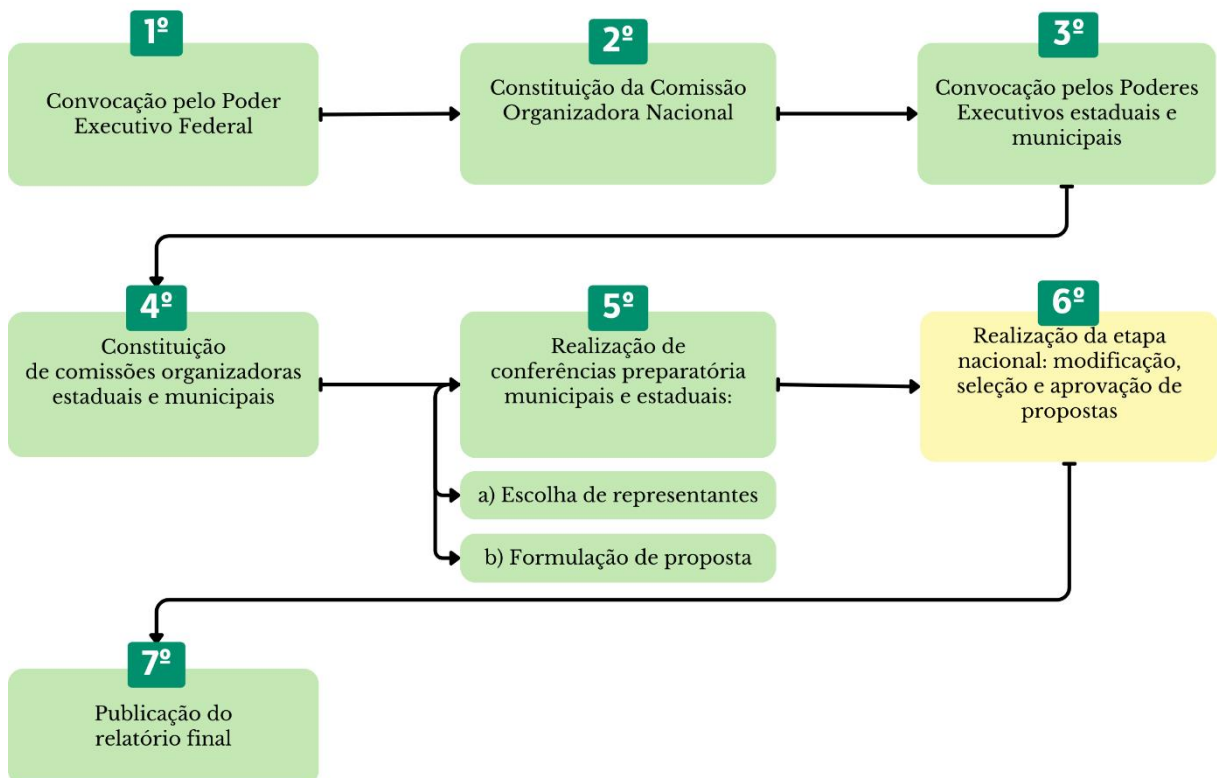
Por enquanto, temos que lidar com o uso que já está acontecendo do ambiente digital, combatendo a descontextualização e as *fake news* e trazendo para debate modos de uso mais estratégicos das mídias, não apenas como recursos informativos ou maneiras de registros de encontros presenciais. Neste sentido, observar e analisar o contexto em que as palavras são ditas nos coloca também diante do esforço intelectual, como diz Clifford Geertz, de estabelecer relações, selecionar, analisar, mas, mais do que isso, esse esforço é o da “descrição densa” (2008, p. 4-5). Por isso, tratamos de duas Conferências neste estudo que, numa primeira impressão, poderíamos interpretar como atos idênticos. Entretanto, como veremos a seguir, desde os seus processos os sentidos ou objetivos não foram os mesmos.

4 AS CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As conferências da Assistência Social tiveram seu início em 1995, estando previstas juntamente com outras instâncias participativas e deliberativas no art. 16 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Brasil, 1993). Em complemento, a Resolução CNAS nº 30, de 12 de março de 2021 (Brasil, 2021c), estabelece normas gerais para a realização das Conferências de Assistência Social em âmbito nacional, estadual, do Distrito Federal e municipal.

A convocação do processo deve ser feita pelo Poder Executivo Federal e a estruturação básica do processo conferencial são etapas que ascendem do nível local ao nível nacional, ou seja, inicialmente temos conferências municipais, depois estaduais, e, por fim, a etapa nacional. Abaixo, temos uma síntese do sequenciamento das atividades:

Figura 5 - Sequência das Fases de uma Conferência



Fonte: Adaptado de Souza *et al.*, 2013.

De modo ordinário, as conferências são convocadas a cada quatro anos. No entanto, a partir de sua 4ª edição, no ano de 2003, as Conferências de Assistência Social se tornaram bianuais, sendo convocada – de modo alternado – uma edição ordinária, e, após outros dois anos, uma edição extraordinária. Isso aconteceu até 2019, quando aconteceria a 12ª edição em caráter extraordinário, segundo essa tradição. Contudo, houve a revogação do processo por

parte do Ministério da Cidadania, baseado em um parecer de sua consultoria jurídica ministerial (Conjur). Desse modo, pela primeira vez em dezoito anos, tivemos a periodicidade da conferência interrompida, e foi nesse contexto que a sociedade civil se sentiu compelida a convocar autonomamente o momento participativo. O quadro abaixo demonstra a periodicidade das conferências oficiais (ordinárias e extraordinárias), evidenciando o rompimento da periodicidade:

Quadro 2 - Ano de realização das conferências (1995-2021)

Edição	Ano	Natureza	Ato convocatório
1 ^a	1995		Portaria nº 2.233, de 7 de julho de 1995
2 ^a	1997		Portaria nº 4.251, de 24 de novembro de 1997
3 ^a	2001		Portaria nº 909, de 30 de março de 2001
4 ^a	2003	extraordinária	Portaria nº 262, de 18 de agosto de 2003
5 ^a	2005	ordinária	Resolução nº 111, de 14 de junho de 2005
6 ^a	2007	extraordinária	Portaria nº 292, de 30 de agosto de 2006
7 ^a	2009	ordinária	Portaria Conjunta nº 1, de 4 de setembro de 2008
8 ^a	2011	extraordinária	Portaria Conjunta nº 1, de 17 de dezembro de 2010
9 ^a	2013	ordinária	Portaria Conjunta nº 3, de 17 de dezembro de 2012
10 ^a	2015	extraordinária	Portaria Conjunta nº 1, de 9 de fevereiro de 2015
11 ^a	2017	ordinária	Portaria Conjunta nº 2, de 12 de dezembro de 2016
12 ^a (suspensa)	2019	extraordinária	Resolução nº 12/CNAS, revogada pelo MC com base no parecer da Conjur
12 ^a	2021	ordinária	Portaria Conjunta MC/CNAS nº 8, de 11 de março de 2021

Fonte: Adaptado de Ipea, 2022 (Alencar; Avelino, 2022, p. 54).

Pinheiro e Direito (2023) evidenciam a resistência do então Ministério do Desenvolvimento Social aos processos conferenciais, resgatando um episódio anterior ao citado acima, em que foi questionado o próprio caráter deliberativo das conferências. Foi também por meio de uma solicitação de parecer técnico à Conjur que concluiu serem "propostas" os resultados das conferências, subtraindo seu aspecto deliberativo e apontando o CNAS como aquele que, posteriormente, deliberaria sobre as sugestões elaboradas nos processos conferenciais. As conferências, nesta interpretação, seriam um fórum apenas consultivo, o que levou à conclusão de Pinheiro e Direito (2023) de que houve a intenção de limitar o impacto político dessa instituição participativa, visto que a própria composição do CNAS na época estava bastante restrita ao âmbito do Ministério da Cidadania e sem articulação com outros ministérios/setores³⁸. Assim, subordinar os resultados das Conferências ao Conselho Nacional

³⁸ Pinheiro e Direito (2023) elaboraram uma tabela comparativa sobre a composição do CNAS nos governos de Fernando Henrique Cardoso a Jair Bolsonaro e concluíram que, nos 20 anos analisados, nunca antes do governo Bolsonaro havia acontecido a destinação absoluta das cadeiras de representantes do governo do referido conselho

em um momento em que este se encontrava bastante restrito, evidencia o desejo de maior controle dos rumos da política no âmbito da assistência.

À época da suspensão da conferência oficial em 2019, quando também foi publicado o já mencionado Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu e limitava colegiados, o então chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, ao justificar o decreto, desqualificou os espaços participativos caracterizando-os como “supérfluos, desnecessários, de resultados práticos positivos desconhecidos”, além de questionar o que ele considera como um excesso de normas e qualificar o conteúdo das IPs como “atécnicos” (Dalton *et al.*, 2021).

Essa atitude veio em meio a medidas de racionalização administrativa do governo, dentro de um projeto político conservador-liberal de contenção de gastos e de privatizações, evidência de uma tendência antiga, como demonstram Paiva, Rocha e Carraro (2010, p. 256): “Não se interrompeu a tendência neoliberal de desconstrução da ideia-força do direito social, pela via da combinação perversa entre privatização *versus* contenção relativa do gasto social (...)”. O conjunto desse histórico de embates com o governo, como já dito, levou a sociedade civil a entender que havia um movimento contrário à participação social e, em resposta, movimentos e organizações convocaram a “Conferência Nacional Democrática de Assistência Social” (CNDAS) de modo autônomo.

Na próxima seção, “A Conferência Oficial”, aprofundamo-nos acerca da 12ª Conferência realizada em 2021, abordando suas etapas e delimitando o que foi analisado a respeito dela. Em seguida, na seção “A Conferência Autônoma”, abordaremos a CNDAS/19. Optamos por iniciar nosso aprofundamento com a conferência de 2021, divergindo da ordem cronológica dos acontecimentos. Essa decisão foi motivada pela relevância da conferência de 2021, o fórum participativo oficial, como nosso principal objeto de análise. Em contrapartida, a análise da CNDAS/19 é conduzida com o propósito de estabelecer comparações e contrastes, servindo como um meio de entender as nuances entre um processo conferencial oficial e uma conferência autônoma. Por fim, na seção “Focalizando o conteúdo: Descrição e Análise”, situamos o exato recorte feito dentro da programação geral do evento e realizamos a descrição deste recorte, ou seja, do momento de defesa das propostas do Eixo 3 da 12ª Conferência Oficial. Após isso, articulamos este material e os demais documentos com o aporte teórico, a fim de chegarmos a algumas compreensões sobre as conferências no momento atual.

para o próprio Ministério da Cidadania apenas. Normalmente as cadeiras são divididas com outras pastas relevantes para a articulação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), como a Educação, Saúde e Previdência Social. Isso significa a desarticulação da PNAS junto a outros ministérios/setores.

4.1 A CONFERÊNCIA OFICIAL

Em sua 12ª realização, a Conferência Nacional de Assistência Social foi convocada pelo Ministério da Cidadania (MC) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), através da Portaria Conjunta nº 8, de 11 de março de 2021 (Brasil, 2021a). Com a justificativa da pandemia, optou-se em realizar as etapas de todo o evento de maneira híbrida. Alencar e Avelino (2022) apontam que a conferência foi majoritariamente online: a etapa nacional realizou-se com cerca de 10% dos participantes presentes em Brasília e 90% interagindo por meio da internet.

Para iniciar os trabalhos, foi criada uma comissão organizadora³⁹, que discutiu o cronograma, o regulamento do processo, os temas/eixos pautados e o modo de escolha dos representantes que participariam. A temática escolhida foi “Assistência Social: direito do povo e dever do Estado, com financiamento público, para enfrentar as desigualdades e garantir proteção social”. Segundo Alencar e Avelino (2022), a intenção aberta do CNAS era de focalizar os usuários no debate. Desse modo, os eixos temáticos escolhidos para a edição de 2021 foram os seguintes:

- Eixo I – A proteção social não contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos socioassistenciais no enfrentamento das desigualdades;
- Eixo II – Financiamento e orçamento como instrumento para uma gestão de compromissos e corresponsabilidades dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais;
- Eixo III – Controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS e a importância da participação dos usuários;
- Eixo IV – Gestão e acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais e proteção social;
- Eixo V – Atuação do Suas em situações de calamidade pública e emergências.

³⁹ Esta comissão, colegiada e temporária, foi estabelecida pela Resolução CNAS/MC nº 31, de 23 de março de 2021 (Brasil, 2021b), e é composta por 12 conselheiros, entre titulares e suplentes: 6 representantes governamentais, 2 representantes do segmento das entidades, 2 representantes dos trabalhadores do SUAS e 2 representantes dos usuários.

Com as devidas definições da comissão organizadora, informes foram sendo divulgados orientando as primeiras etapas: a realização de conferências municipais e, depois, as conferências estaduais. Para a composição dos participantes em todas as fases, o CNAS recomendou que a escolha fosse realizada de modo paritário entre governo e sociedade, sendo que, neste segundo grupo, temos usuários, trabalhadores e entidades que precisam ser representados de modo proporcional (Brasil, 2021b).

A fase municipal aconteceu entre maio e agosto de 2021 e a escolha dos representantes municipais para a próxima fase seguiu o critério do indicador de desenvolvimento do conselho de assistência social de cada município, a população e porte municipais.

Conforme instruções do CNAS, deveriam ser realizados já na fase municipal e, em seguida, na estadual, os seguintes estágios: a) eventos de mobilização; b) elaboração e aprovação de regimento interno; c) palestras e exposições sobre os eixos temáticos; d) criação de grupos de trabalho sobre cada eixo para discussão e elaboração das deliberações; e) apreciação e votação do conjunto das deliberações em plenária final; e f) escolha de delegados para a próxima fase.

A etapa municipal deveria resultar em um relatório de, no máximo, dez deliberações voltadas ao município e cinco para o estado e a União, cada. As deliberações direcionadas ao estado e à União deveriam ser relatadas ao nível estadual. Desta fase, obteve-se 1.500 delegados direcionados para a etapa nacional (CNAS, 2021a). Já a fase estadual e distrital ocorreu entre setembro e outubro de 2021. Dela obtivemos a soma de até 10 deliberações de cada estado, que foram encaminhadas para a União, ou seja, duas deliberações por eixo, conforme estipulado pelo CNAS (CNAS, 2021d).

A etapa nacional – foco do nosso trabalho – ocorreu entre os dias 16, 17 e 18 de dezembro. A programação contou com plenárias, painéis simultâneos e os fóruns de deliberação. Os fóruns dividiram-se em três estágios: **1º - Fórum de debate por eixo:** apresentação de emendas às deliberações sistematizadas; **2º - Fórum de votação:** votação das propostas de emendas pelos(as) delegados(as) por eixo; **3º- Fórum de Priorização das Deliberações:** priorização das deliberações por eixo. As votações aconteceram por uma plataforma destinada a isso, a E-loas.

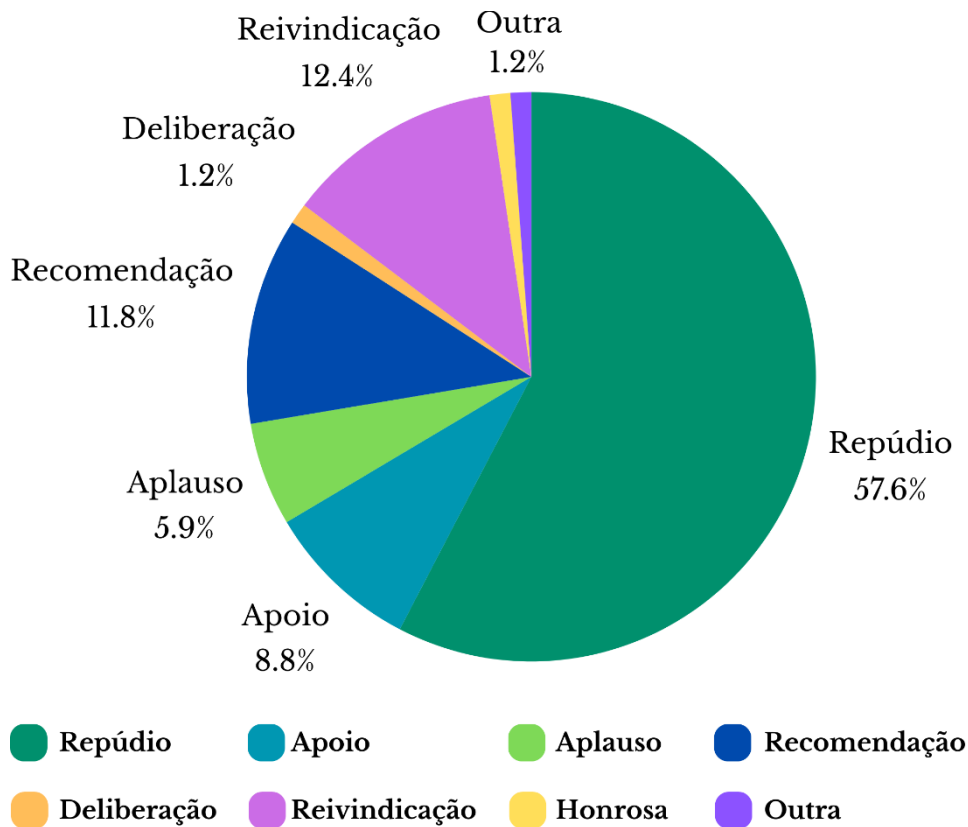
Ao final desse processo participativo, obtivemos uma resolução conjunta entre o Ministério da Cidadania (MC) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que acolheu e publicou as deliberações finais da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social, a Resolução nº 59, de 14 de fevereiro de 2022 (Brasil, 2022).

Pelo extenso material correspondente a este percurso, optou-se por analisar **o fórum de priorização do Eixo 3 - “Controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS e a importância da participação dos usuários”**, pelo fato de que este eixo trata justamente da participação, estando a temática alinhada aos objetivos deste trabalho. As deliberações finais deste eixo foram as seguintes:

- 1 - Instituir e efetivar uma Política de Formação / Capacitação permanente para os trabalhadores, os conselheiros, os usuários do SUAS e as lideranças comunitárias.
- 2 - Realizar maior controle e fiscalização junto aos municípios a fim de garantir que os gestores cumpram as determinações da NOB-RH/SUAS quanto ao número de profissionais (principalmente técnicos de nível superior) que integram as equipes de referência, bem como intensificar a fiscalização referente às formas de contratação junto aos equipamentos. Intensificar as ações e mecanismos de fortalecimento dos conselhos para o exercício da participação e do controle social na Política de Assistência Social, respeitando e fazendo cumprir suas deliberações, destinando recursos financeiros e materiais para assegurar a participação efetiva da sociedade civil, garantindo 10% do repasse do IGD SUAS e IGD PBF para o Controle Social.
- 3 - Revogar o Decreto Federal No 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, bem como restabelecer e fortalecer as instâncias de pactuação (Comissão Intergestores Tripartite, Mesa Nacional de Gestão do Trabalho, Núcleo Nacional de Educação Permanente), além de restituir o efetivo caráter deliberativo do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, assegurando que nenhuma mudança na política de assistência social seja efetuada sem um amplo debate e deliberação nos órgãos de controle social.
- 4 - Promover o fortalecimento, autonomia e valorização dos Conselhos de Assistência Social, conferências, fóruns e outros espaços de deliberação e pactuação, elaborando estratégias que incluam: a democratização destes espaços, com fortalecimento da participação das minorias (negros, indígenas, LGBTQI+, mulheres, crianças, idosos, PcD e pessoa em situação de rua); realização de campanhas de ampla divulgação sobre a participação democrática; garantia dos recursos financeiros para sua efetivação; garantia da equidade na composição dos conselhos; promoção da interlocução regular entre esferas e portes.
- 5 - Revogação imediata da PEC95/2016, que define o congelamento dos gastos por 20 anos e recomposição orçamentária da política de Assistência Social em caráter de urgência.” Resolução nº 59, de 14 de fevereiro de 2022. (Brasil, 2022)

Ademais, utilizamos também as moções, registros de manifestações dos delegados, cujo conteúdo é político e individual, mas que não possuem caráter deliberativo (CNAS, 2021c). Apesar disso, as moções são relevantes na medida em que foram significativas e numerosas, reforçando manifestações verbais e revelando outros posicionamentos. O relatório do CNAS sobre as moções indica o total de 167 manifestações, das quais a maioria foi de repúdio (98), como podemos observar no gráfico abaixo:

Figura 6 - Número de Moções por Categoria⁴⁰



Fonte: CNAS. Relatório de Análise das Moções, 2022.⁴¹

4.2 A CONFERÊNCIA AUTÔNOMA

Agora, retomamos à conferência autônoma de 2019, que ocorreu nos dias 25 e 26 de novembro, no auditório da Associação dos Docentes da Universidade de Brasília – UnB, intitulada “Conferência Nacional Democrática de Assistência Social” (CNDAS), com a temática: “Assistência Social: direito do povo com financiamento público e participação social”.

O ato convocatório foi realizado em maio de 2019, assinado por organizações, movimentos, fóruns e ativistas em defesa do SUAS. Por meio de reuniões dos movimentos sociais que resultaram em informes enumerados e disponibilizados em um blog da CNDAS/19⁴², as etapas da conferência autônoma foram delineadas. Com estrutura semelhante

⁴⁰ Os organizadores do relatório optaram por manter a nomenclatura utilizada pelo delegado.

⁴¹ BRASIL. Ministério da Cidadania e Conselho Nacional de Assistência Social. Relatório de análise das moções da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://7f9ee646-2885-415a-bfa4-9e608360171d.usrfiles.com/ugd/7f9ee6_b2b5a3451a78484f97a0eabb6df402f1.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.

⁴² CNDAS - Conferência Nacional Democrática de Assistência Social. **Informes**. Brasília, DF, [2019]. Disponível em: <https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/documentacao>. Acesso em: 25 jan. 2024.

aos processos conferenciais comuns, foi estabelecida uma comissão organizadora e grupos de trabalhos responsáveis pela: 1. Convocação da Conferência Democrática; 2. Orientações Gerais; 3. Comunicação; 4. Mobilização; 5. Financiamento.

Além disso, foram realizados informes com orientações temáticas e metodológicas voltadas para as etapas iniciais (municipais e estaduais); e foram definidos os eixos temáticos: 1 - Assistência Social como direito do Povo; 2 - Financiamento Público; 3 - Participação Social. O informe 05/2019 sobre as orientações temáticas possui um tom enérgico, trazendo como pauta para discussão questões concernentes ao desmonte do SUAS, como o desfinanciamento e o desincentivo à participação social, mas também ligadas a outras políticas setoriais, como a questão da reforma trabalhista, cortes de recursos na educação e a reforma previdenciária em curso na época.

Em seguida, outros informes foram publicados estipulando o número de vagas disponíveis e critérios para participação (Informe 07/2019), bem como sugestão de regimento interno das conferências municipais e estaduais (Informe 08/2019). Além disso, a programação e o período de inscrição também foram publicados, com a devida antecedência (Informe 10/2019, de outubro de 2019). O evento nacional foi transmitido, ao menos em parte, pela rede social Facebook, na página da comunidade do CNDAS/19. Na programação, houve também uma audiência pública no Auditório Nereu Ramos – Câmara Federal para tratar do desfinanciamento, especialmente por conta dos impactos da Emenda Constitucional nº 95/2016.

Por ter se realizado como uma conferência não convencional, ela não teve poder deliberativo, sendo caracterizada como uma forma mobilizatória e de pressão às autoridades. Dela resultou uma carta aberta com tônica de denúncia, nomeada “Agenda de Lutas”, e a audiência pública também repercutiu no campo político. Abaixo, um trecho que demonstra um pouco do posicionamento dos conferencistas:

Denunciamos o desmonte da institucionalidade do SUAS e dos direitos previstos, o desrespeito ao caráter democrático e deliberativo dos conselhos nas três esferas de governo; o aumento das violações de direitos pelo crescimento de posições autoritárias e reacionárias; o fechamento de equipamentos socioassistenciais, como os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua – Centro Pop; a interrupção de serviços, a redução do acesso aos benefícios; a precarização das condições de trabalho, a redução dos salários, a ampliação dos vínculos precários e instáveis; o descumprimento do pacto federativo, da primazia do Estado diante das demandas sociais e territoriais; o descumprimento das legislações e normativas do SUAS, especialmente pela falta de regularidade no repasse de recursos e descumprimento das responsabilidades definidas. (CNDAS, 2019, p. 2)

Diante da avaliação de Pinheiro e Direito (2023), a conferência autônoma foi um exemplo da maturação do sistema deliberativo na assistência social:

(...) a sociedade civil conseguiu obter o apoio dos níveis governamentais subnacionais e até mesmo de outros poderes, como o Legislativo, e realizou a audiência para debater os temas centrais do campo, mesmo não contando com o suporte do Executivo federal (...) (Pinheiro; Direito, 2023, p. 23).

Assim sendo, na sequência, temos o desdobramento analítico acerca da 12ª Conferência através das imagens gravadas e disponíveis no YouTube que foram selecionadas e serão descritas, de tal forma que possamos compreender a dinâmica do momento em que os participantes da referida Conferência apresentam e defendem suas propostas.

4.3 FOCALIZANDO O CONTEÚDO: DESCRIÇÃO E ANÁLISE

O acervo de registros oficiais (leis, portarias, resoluções, informes, regimentos) foi nosso respaldo documental até aqui. Agora, vamos nos concentrar no registro audiovisual analisado mais profundamente, ou seja, o momento de defesa das propostas do Eixo 3 da 12ª Conferência Oficial.

Para situar os materiais analisados, é importante retomar a programação da conferência⁴³ em sua etapa nacional. Com a solenidade de abertura na manhã do dia 15 de dezembro de 2021, a conferência iniciou suas atividades e, nesse primeiro dia, foram realizadas apresentações culturais. Houve a Palestra Magna com o tema “Assistência Social: Direito do Povo e Dever do Estado, com financiamento público, para enfrentar as desigualdades e garantir proteção social”, com a Prof.^a Dr.^a Joaquina Barata Teixeira. À tarde, aconteceu a votação do Regimento Interno da Conferência e foi apresentado o *status* das deliberações da conferência ordinária anterior, a 11ª Conferência, ocorrida em 2017.

Apenas na manhã do dia seguinte houve a introdução de cada eixo a partir das deliberações advindas dos estados e do Distrito Federal. À tarde, a primeira⁴⁴ das fases de trabalho foi realizada: os **fóruns de debate** por eixo, para que os delegados propusessem emendas às deliberações que vieram dos municípios e estados, além do Distrito Federal.⁴⁵

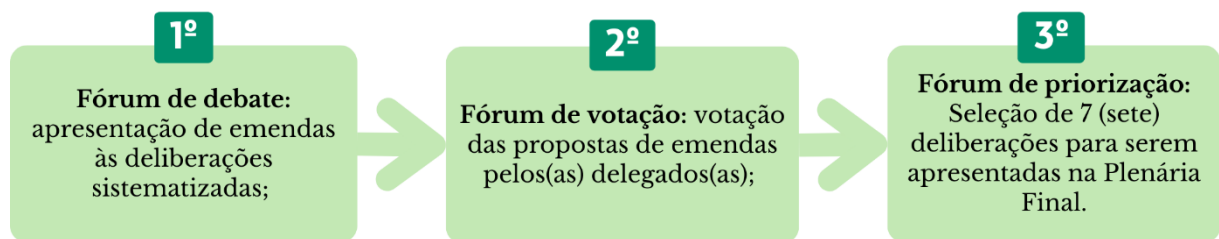
⁴³ CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. **Programação**. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_9cc19df9ed76400f966d969d9c39dda8.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.

⁴⁴ Estava sinalizado na programação como “primeiro momento”, indicando o início dos trabalhos voltados às deliberações.

⁴⁵ Todos esses momentos, infelizmente, não foram disponibilizados no YouTube

Já na tarde do dia 17 de dezembro de 2021 aconteceu o segundo momento, o **fórum de votação**⁴⁶ por eixo, todos eles simultaneamente. É neste fórum onde as propostas de emendas ou supressões realizadas pelos delegados foram votadas, também por eles. Finalmente, na manhã do dia 18 de dezembro de 2021, último dia, um sábado, ocorreu o **fórum de priorização** das deliberações por eixo, de onde recortamos o material analisado dessa conferência. Optou-se pela análise apenas da fase de defesa das propostas no fórum de priorização, pois é nela que houve maior interação dos participantes, e este foi o único espaço dado para o debate de ideias nesse eixo⁴⁷ Logo após, na tarde desse sábado, ocorreu a Plenária Final e o evento foi encerrado.⁴⁸

Figura 7 - Etapas de Avaliação e Seleção/Votação das Deliberações Por Eixo



Fonte: elaboração própria, 2024.

Portanto, o *corpus* da conferência analisada é o conteúdo audiovisual da defesa das propostas no fórum de priorização referente ao Eixo 3, cerca de 45 minutos de debate que serão descritos no item 4.3.1, a seguir. Ao final da descrição, são feitas pontuações com relação à metodologia, à interação dos participantes e às temáticas abordadas.

4.3.1 Descrição: defesa das propostas do Eixo 3

A abertura para defesas de propostas aconteceu no Fórum de Priorizações, no dia 18 de dezembro, após a leitura de todas as propostas do Eixo 3 - “Controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS e a importância da participação dos usuários”. A atividade deste fórum, segundo previsto no Regimento Interno (CNAS, 2021d), era priorizar/selecionar⁴⁹, por meio de votação, 7 (sete) propostas que então avançaram para a plenária final⁵⁰. Antes da votação, foi permitido

⁴⁶ A partir desta 2ª etapa, temos o conteúdo audiovisual de todos os eixos, e estão disponíveis no Youtube pelo canal do CNAS.

⁴⁷ Dentre os momentos que estão disponíveis no YouTube.

⁴⁸ Não há registro audiovisual disponível deste momento.

⁴⁹ “Priorizar” aqui, tem o mesmo sentido de “selecionar”, visto que as propostas não priorizadas, não constariam no relatório final de deliberações, ou seja, não seriam elencadas e direcionadas ao Conselho Nacional de Assistência Social ao final do processo conferencial.

⁵⁰ Onde, uma vez mais, seriam diminuídas para 5 (cinco) deliberações.

aos delegados defender as propostas que consideravam mais relevantes e que, por isso, deveriam ser priorizadas. Este é o momento descrito a seguir.

A imagem⁵¹ abaixo mostra o momento inicial da defesa das propostas:

Figura 8 - Fórum de priorizações - Eixo 3



Fonte: Canal do CNAS no YouTube (2021)⁵².

Estão na sala Aldenora Gonzalez e Margareth Dallaruvera, as mediadoras do Eixo 3⁵³, e um membro que não foi identificado, provavelmente da equipe técnica ou da empresa contratada para dar suporte à metodologia empregada. Na imagem, observa-se também que há um intérprete de Libras e, a cada vez que algum delegado que está conectado virtualmente fala, a imagem dessa pessoa toma a tela ao fundo.

Margareth é a mediadora que conduz esse momento e, após encerrar a leitura de todas as propostas, inicia o momento das defesas, avisando que não conseguiu anotar a ordem de inscrições⁵⁴ para falar.

⁵¹ Imagem extraída na altura de 1h do fórum de priorização do Eixo 3; início do momento das defesas das propostas.

⁵² CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social. **12ª Conferência Nacional de Assistência Social - Fórum de Priorizações**. [Brasília, DF], 03 fev. 2022. YouTube @ConselhoCNAS. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=v-Qnmf7LWko> Acesso em: 28 jan. 2024.

⁵³ Os conselheiros nacionais foram designados para mediar os eixos temáticos.

⁵⁴ O gesto que indica a inscrição para fala é a “mão levantada”, forma interativa disponível na plataforma Zoom utilizada.

1h00⁵⁵: A primeira chamada a falar foi Leir Ferreira⁵⁶. No entanto, ela apenas cumprimenta as pessoas e depois fica muda. Então, Margareth passa a palavra para Márcio Feliciano, indicando que Leir seguirá inscrita para falar.

1h01: Márcio Feliciano (não se identifica) aponta que defende as propostas nº 1, nº 2, nº 5, nº 8, nº 10, nº 14 e nº 25, mas não dá detalhes, apenas diz que a nº 1 está clara, a nº 2 garante outras. Ele se alonga apenas na nº 5, dizendo que o texto “está complicado”, mas fala sobre a maior participação dos usuários dentro do conselho. Além da enumeração das defesas, ele faz um contraponto com nº 6, pois entende que o texto, como foi colocado, pode flexibilizar a participação social de modo desproporcional entre entidades, usuários e trabalhadores. Simultaneamente: a fala de Márcio é interrompida por Leir duas vezes (ela acha que é o seu momento de fala ainda). Margareth garante a fala de Márcio, esclarecendo que a fala foi passada para ele.

01h05: Após o encerramento da fala de Márcio, Margareth agradece a sua fala, dizendo que ele “deu grande contribuição”, pois ajuda a refletir antes de votar. Em seguida, ela retoma a palavra para Leir Ferreira.

01h06: Leir identifica-se como assistente social do sul de Minas Gerais. Parabeniza o evento, diz que, apesar das dificuldades, eles estão conseguindo seguir. Defende a proposta nº 25 que fala sobre a revogação da EC 95/16.

01h07: Margareth agradece, passa a palavra para Francisco e pede para Márcio (que havia falado há pouco) abaixar a mão.

01h07: Francisco (não se identifica) falou sobre a EC 95/16, dizendo “Precisamos bater nisso aí”, “precisamos levar para o Legislativo” para eles “quebrarem essa maldade que foi feita”, “vamos pressionar tanto aqui, quanto nos movimentos sociais... quebrando, a gente pode conseguir várias coisas, se não passar, não der essa pressão e isso não funcionar (...) nós vamos ficar falando a esmo.”

01h10: Margareth concorda, diz “muito bom”, chama a EC 95/16 de “PEC da morte” e diz “está correto” quanto à manifestação de Francisco. Chama Jucirlei, ele não toma a palavra, então ela avisa que chamará o próximo. Chama outra pessoa (ela mesma não sabe pronunciar o nome).

⁵⁵ O momento de defesa das propostas se encontra dentro do vídeo completo do fórum de priorizações, por isso a descrição se inicia somente na altura de 1h00 do vídeo.

⁵⁶ Os nomes dos delegados muitas vezes não apareceram escritos em nenhum local, portanto, a compreensão ficou limitada à escuta de sua convocação oralmente.

01h11: (Não é possível entender o nome) se identifica como delegado pela Paraíba, diz que esteve presente na CNDAS/19, e fala sobre a EC 95/16. Também a chama de PEC da Morte e defende a revogação dela. Diz que a conferência está sendo realizada virtualmente pelo estado de calamidade pública, mas que com o corte de gastos realizado pela EC 95/16, não haveria recursos para realizar a conferência presencialmente em qualquer cenário, defendendo, assim, a proposta nº 25. Cita o comentário de uma pessoa, que mencionou sua opinião por meio de mensagem no chat, sendo contrária à revogação da EC 95/16 e chama a pessoa de leiga. Lembra que na CNDAS/19 também foi votada a revogação da EC 95/16.

01h14: Juliana se identifica como sendo de Espírito Santo e se autodescreve como loira, usa óculos e tem estatura média. Ela defende as propostas nº 1, nº 8 e nº 23, mas fala apenas da nº 23, que diz sobre a necessidade de comunicação e informação à sociedade.

01h15: Margareth se pronuncia: “Obrigada, Juliana. Só que quem define isso aqui não somos nós aqui não, são os delegados, delegadas que têm poder do voto, então esperamos que os delegados fiquem atentos ao que estão votando”

01h15: Margareth passa a palavra para Edar Jessie e diz que, depois, passará a palavra para Wiliam, que diz ter uma questão de ordem, mas esclarece: questão de ordem é “para dar direção à mesa, ou se a mesa estiver descumprindo o regimento interno, fora isso, não é questão de ordem. Nós estamos aqui democraticamente ouvindo todas as propostas, interromper isso pra falar outra coisa... meio dia vai encerrar”.⁵⁷

01h16: Edar Jessie (não se identifica) agradece à mesa e à organização, diz que aquele é um marco histórico, mesmo com os desafios. Fala a favor da luta pelo acesso à internet para todos, lembra que os usuários foram muito prejudicados na pandemia por conta disso. Fala da proposta nº 5, pois aborda a representatividade de usuários e trabalhadores. Denuncia o primeiro damismo e a dificuldade que trabalhadores encontram por conta do jogo de interesses dentro da política de assistência. Também ressalta que é contra a EC 95/16.

01h19: Margareth diz que precisa fazer o papel chato de pedir para concluir (encerrar a fala), mas parabeniza a delegada pelas reflexões, e passa a palavra para Jucirlei, pois anteriormente ele não conseguiu abrir o microfone.

01h20: Jucirlei (não se identifica) faz resposta a Marcio Feliciano, sobre elevar a política de assistência a *status* de ministério. Diz que “sucatearam a política de assistência (...) tá aí os cortes de mais de 60% dos recursos nos investimentos da política (...) criaram um puxadinho

⁵⁷ As reticências aqui indicam a pausa na fala. Não indica um corte.

para a política de assistência, criando uma secretaria nacional...”. Também fala a favor da proposta sobre a EC 95/16.

01h22: Margareth se pronuncia a favor de Jucirlei, dizendo “Obrigado Jucirlei, com toda a razão, se a Saúde tem um ministério, a Previdência tem um ministério, se nós somos do tripé da Seguridade Social, então a Assistência Social também deve ser tratada com o seu ministério, está correto”. Passa a palavra para Wiliam, que diz ter uma questão de ordem. E avisa que faltam 22 minutos para o encerramento das atividades do fórum e também da votação.

01h23: Wiliam diz que não conseguiu falar sobre as dúvidas que tinha a respeito das propostas, disse que não tinha o caderno de propostas, e que só conseguiu votar 13 propostas. Acrescentou também que gostaria de saber porque “não entrava o microfone para ele falar”.

01h24: Margareth respondeu dizendo que ele deveria ter pedido uma questão de esclarecimento. Pois sua fala não se trata de uma questão de ordem: “aqui ninguém está infringindo o regimento interno”. Lembrou que, no dia anterior, em vários momentos foi perguntado quem estava com dificuldade e disse que apenas Alzira Prado se manifestou e, de imediato, colocaram “alguém” para entrar em contato com ela. Explica novamente o que é questão de ordem. Diz que reclamações ou propostas não são questão de ordem. Orienta Wiliam a escrever no chat, pois a equipe de apoio fará contato. Wiliam disse que comentou no chat várias vezes, mas não obteve resposta. Margareth diz que a equipe olhará o pedido dele. Em seguida, passa a palavra para Maria Aparecida Vicente.

01h26: Maria Aparecida (não se apresenta) apoia a proposta nº 25 e ressalta a nº 14, que, segundo ela, tira a autonomia dos conselhos.

01h26: Margareth passa a palavra a Tereza Aparecida Machado, mas, antes, diz: “Nós não vamos inscrever mais ninguém não, gente, não adianta levantar a mão, não”. Tereza Aparecida não toma a palavra, então ela diz que vai passar para outro. Fala nominalmente todo mundo que está inscrito ainda (5 pessoas) e que ninguém mais vai falar depois. Diz “a democracia também tem disso, até porque nós temos horário”.

01h28: Carlos Henrique reforça as propostas nº 1, nº 2, nº 8, nº 14, nº 23, nº 25 e nº 20, diz que são importantes, apenas. Além disso, avisa que há colegas no chat que querem falar. Finaliza dizendo que repudia o que chama de “golpe”, que foi a retirada de 60 milhões do fundo de Assistência Social para a compra de helicópteros.

01h29: Margareth disse que a mesa vai garantir a fala de Tereza (chamada anteriormente), e diz que os 60 milhões retirados devem ser repudiados em algum ato, talvez na plenária final, na mesa de encerramento da conferência. Passa a palavra para Sandra.

01h30: Sandra não fala. Aldenora toma a palavra, lembrando que só resta 15 minutos para votação na plataforma.

01h31: Sandra não consegue abrir o microfone (sinaliza na imagem com dedo indicando “não”). Depois consegue. Pede desculpas. Sandra também é conselheira nacional, ou seja, é uma delegada nata. Ela oferece “abraço enorme para toda a mesa” e enfatiza “em especial para as duas lideranças, da nossa vida, da Assistência Social (...) um beijo Aldenora, Margareth”⁵⁸. Diz que tem se colocado no chat, dizendo que é um orgulho estar conselheira nacional junto delas. Reforça a nº 2, nº 14, e a nº 25, sem dar detalhes, apenas enfatizando que deve acontecer a comunicação entre os serviços da assistência. Chama Margareth de amiga. Defende a mesa, diz que a realização do fórum não dependia só da organização.

01h33: Margareth devolve o beijo, diz que aquela está sendo a conferência da resistência, diz que só quem está lá sabe o que está se passando, mas volta atrás e diz que quem está online está com ainda mais dificuldade. Passa a palavra para Poliana.

01h33: Poliana Sanharo (não se apresenta) defende a proposta nº 22, pois está relacionada às pessoas com deficiência (não especifica qual deficiência) e diz que gosta de participar, mas que os PCDs não são vistos, grupo em que ela se coloca.

01h34: Margareth diz que ela deveria ter feito essa proposta “lá em cima”, antes do “povo terminar de votar”: “aí sim era questão de ordem”. Passa a palavra para Ivonete.

01h35: Ivonete, do Amazonas: saúda os conferencistas, parabeniza o CEAS-AM (Conselho Estadual de Assistência Social do Amazonas) que trouxe todos os delegados para a sede da própria CEAS, receberam, ofereceram alimentação e hospedagem para que todos participassem. Repudia os 60 milhões que foram “retirados” e lembra a conferência anterior como também a retirada de um direito. Também menciona a conferência passada como uma retirada de direito. Parabeniza também o Conselho Nacional, fala que sabe das dificuldades, mas que eles estão sendo os protagonistas dessa conferência híbrida e diz que “tudo o que é novo é um processo”. Defende, em nome dos delegados do Amazonas, as propostas nº 2, nº 6, nº 7, nº 11, nº 14, nº 22 e nº 24, mas não detalha o porquê de nenhuma delas, fala apenas que defendem “coletivamente”. Fala palavras de força, “vamos que vamos” “somos resistência...” (No final, ouve-se aplausos ao fundo).

01h36: Margareth agradece, diz que são resistência, com certeza, e passa para Tereza Aparecida.

⁵⁸ As reticências, neste caso, suprimem parte da fala, pelo fato de ter sido uma fala longa.

01h37: Tereza começa sua fala com “você não abriu” (talvez falando do microfone), mas logo se identifica como sendo de Marília, São Paulo. Parabeniza os conferencistas, diz que “não é encontro só dos delegados, é um encontro do Brasil”. Defende a proposta nº 25, que versa contra a EC 95/16. Também defende que é a “EC da morte”, argumentando a favor da revogação: “Como dizer que nós não temos condições de derrubar? Sendo que nós que fizemos acontecer a Constituição de 1988 e nós temos resistido até agora. Temos tido grande perda, mas jamais podemos abaixar a cabeça e permitir que nossos direitos sejam violados...” Defende também que a pasta da assistência seja elevada a ministério, bem como defende a independência partidária, sem deixar claro o porquê de trazer esse ponto. Fala palavras de força: “basta de violação dos nossos direitos”.

01h39: Aldenora faz um corte, relembra que a plataforma encerrará a votação em 5 minutos, e diz que “não adianta ficar prolongando as conversas”.

01h40: Maria José começa a sua fala com o microfone fechado. Aldenora fala para ela abrir o microfone. Maria, então, consegue falar e reconhece que estava lá no chat “perturbando a mesa”, pedindo desculpas a Margareth. Diz que está tentando quebrar barreiras para participar pelo celular. Disse que foi repreendida (direciona às mediadoras, mas não fala a quem), diz que está em uma situação aflitiva, tentando participar, sendo uma senhora de 72 anos. Afirma que não conseguiu votar. (Faltam de 2 a 3 minutos para encerramento) Aldenora interrompe Maria José e diz que tentará ajudar, diz que a Regina (técnica do CNAS) que está no chat poderá ajudar e chamar Regina. Tereza a interrompe, dizendo que falou no chat. Aldenora diz que entende a aflição e que Regina irá ajudá-la. Disse que não há tempo de debate: “Agora é isso mesmo, é focar, fazer seus votos, e desejar uma boa sorte para nós, que a gente possa realmente escolher as melhores propostas, de acordo com o nosso desejo”.

Avisa que, à tarde, não haverá momento de debate, que deveriam organizar-se para definir quais serão as 5 propostas para a plenária final, que será enviado o link para priorizar as 5 propostas. Aldenora, antes de encerrar, muda de assunto e retoma a pauta dos 60 milhões que foram retirados da Assistência, diz “que o ministro da economia atende ao pedido do ministro da defesa” e retira dinheiro do fundo nacional de assistência social (60 milhões). Diz ainda que, na mesa de encerramento, ela fará essa denúncia. Assim se encerra o vídeo e essa descrição.

A seguir, faremos as pontuações a respeito do trecho descrito.

4.3.1.1 *Quanto à metodologia*

1) Não foi delimitado quantos delegados fariam, mas, ao mesmo tempo, havia limite de tempo para o fórum, ou seja, as inscrições para a fala poderiam não ser atendidas, o que de fato aconteceu pelo esgotamento do tempo;

2) Não foi estabelecido, de antemão, um padrão para a defesa (por exemplo: apresentação do nome, local, segmento que representa) e tempo de fala para cada um, o que acarretou em pouca clareza no que se defendia e de qual perspectiva cada qual defendia determinadas propostas. Além disso, alguns delegados falaram por mais tempo com relação a outros e abordaram temáticas que excediam o limite das propostas, ou que sequer tinham relação com o eixo e com as propostas sobre o controle social e a participação dos usuários;

3) As defesas das propostas aconteceram simultaneamente com o momento próprio da votação, o que pode ter gerado um prejuízo para a reflexão dos delegados;

4) Intervenções que podiam ser solicitadas pelos delegados, como “questão de ordem” e “questão de esclarecimento”, não foram previamente explicadas, sendo esclarecidas já no decorrer das falas;

5) Queixas quanto à falta de auxílio para acesso à reunião e à votação⁵⁹.

4.3.1.2 *Quanto à interação dos delegados*

1) Houve diversos momentos de falas truncadas/atravessadas por outros delegados, que, aparentemente sem intenção, ligavam o microfone, demonstrando que não havia um mediador virtual ativo;

2) As mediadoras não justificaram como organizariam a ordem para a fala, e ficou subentendido que seria aleatoriamente. Ou seja, ficou a critério delas designar o momento de fala, o que confere às mediadoras, que são também delegadas, um poder a mais diante dos demais delegados;

3) Ao final da fala de diversos delegados, a mediadora demonstrou sua opinião a respeito do posicionamento daquilo que havia sido dito, se mostrando a favor ou contra às falas, o que, mais uma vez, pode demonstrar um excesso de poder para além dos outros delegados, ficando a mesa em um lugar de julgadora das defesas, haja vista que não foi definido o momento de réplica para aquele que havia acabado de expor seu ponto de vista;

⁵⁹ Como mencionado anteriormente, a votação ocorreu pela plataforma E-loas, enquanto a reunião ocorria pelo Zoom.

4) As mediadoras não cortaram falas, mas limitaram novas inscrições por conta do limite de tempo para o fórum; ainda que esse momento do fórum tenha sido destinado para a defesa de propostas, elas também prestaram orientações quando provocadas;

5) Houve falas apelativas: alguns delegados apresentaram falas enfáticas, de ordem, indo além da defesa das propostas, usando o espaço de fala para denunciar o desmonte do sistema;

6) Houve, também, falas atenuantes: alguns delegados se mostraram amenizadores de ânimos, parabenizando todos os delegados envolvidos e as mediadoras, diminuindo a tensão dos embates sobre as dificuldades e sobre o contexto mais amplo da Política de Assistência Social;

7) Houve manifestação de “questão de ordem”, ou seja, pedido de manifestação contra a metodologia da mesa mediadora. No entanto, houve também quem se mostrou a favor das mediadoras, o que pode ser uma tentativa de legitimar os posicionamentos delas;

4.3.1.3 Quanto às temáticas abordadas

1) Diretamente ligadas às propostas e ao eixo: aumento da participação social; e aumento e propagação de informações a respeito dos serviços para os usuários foram as temáticas mais abordadas, sem definição de como alcançar esses objetivos.

2) Indiretamente ligadas às propostas e ao eixo: revogação da EC 95/16; desmonte do sistema por meio da transferência de recursos da Assistência Social para outro ministério e elevação da Assistência Social a *status* de ministério.

4.3.2 Análise: articulando a defesa das propostas e os demais materiais

As pontuações acima demonstram um caminho de raciocínio desenvolvido com base no conteúdo audiovisual da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social e, como proposto, agora resgatamos os demais materiais para articulá-los, sem perder de vista os objetivos deste trabalho: a) investigar o processo da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social (2021), especialmente em relação ao modo de acesso dos atores sociais e a sua forma de participação; b) examinar a interação entre os participantes para compreender as nuances das relações de poder nesse processo conferencial; e c) identificar semelhanças e diferenças entre a 12ª Conferência Nacional de 2021 e a CNDAS/19.

4.3.2.1 O problema do acesso: Quem participa?

Recuperando as bases tipológicas de Silva (2011), voltamos a atenção primeiramente à problemática do acesso. Quais atores envolvidos tiveram acesso ao espaço da conferência? Anteriormente, especificamos que são escolhidos representantes de todas as esferas, designados como delegados já nas fases preliminares, seguindo o previsto pelo CNAS⁶⁰. No entanto, como também aponta Silva (2011), frequentemente as IPs operam de modo diferente do que se apresenta nas normativas formalmente estabelecidas. Portanto, surge um questionamento mais específico e relevante: quais atores envolvidos tiveram um acesso efetivo ao espaço da conferência? Visto que participar das IPs não implica, necessariamente, em uma participação ativa, vamos analisar pontos do vídeo que indicam como foi aplicada a metodologia da 12ª Conferência para compreender melhor como a interação dos delegados foi possível.

As pontuações sobre a metodologia no item anterior sugerem uma dificuldade de acesso, quando evidenciam as queixas quanto aos recursos digitais utilizados na conferência. No debate descrito, um participante pede para se manifestar, pois tem uma “questão de ordem” e, ao tomar a palavra, queixa-se⁶¹ de não ter conseguido falar no dia anterior sobre as dúvidas que possuía, dizendo que não havia recebido o caderno de propostas e que só conseguiu votar em 13 delas. Esse mesmo delegado acrescentou que gostaria de saber porque “não entrava o microfone para ele falar”. A equipe mediadora respondeu⁶² que aquilo não era uma “questão de ordem”, pois ninguém estava infringindo o regimento interno, e completou afirmando que, no dia anterior, em vários momentos, haviam perguntado quem estava com dificuldade e apenas uma participante se manifestou, sendo que, de imediato, “alguém” entrou em contato com ela (o “alguém” não foi especificado).

Nas moções (CNAS, 2021c), as queixas sobre a metodologia são expressivas: o relatório do CNAS⁶³ contabilizou o total de 169 moções, das quais 96 foram de repúdio e, destas, 46 diziam respeito ao método e à organização, principalmente quanto ao seu formato online. Abaixo destacamos algumas delas.

A **moção n° 140** repudiou o “(...) esvaziamento do segmento de usuários neste processo conferencial e o consequente enfraquecimento do caráter democrático da conferência”.

⁶⁰ Ver item 2.3 para mais detalhes.

⁶¹ O trecho citado encontra-se na altura de 01h23 do vídeo e está na descrição.

⁶² O trecho citado encontra-se na altura de 01h24 do vídeo e está na descrição.

⁶³ BRASIL. Ministério da Cidadania e Conselho Nacional de Assistência Social. Relatório de análise das moções da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://7f9ee646-2885-415a-bfa4-9e608360171d.usrfiles.com/ugd/7f9ee6_b2b5a3451a78484f97a0eabb6df402f1.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.

Colocando a situação como consequência da “falta de garantia de acesso à internet e de dificuldades de utilização de equipamentos tecnológicos” (CNAS, 2021c, p. 47).

Somando-se à moção anterior, temos algumas moções que criticaram a multiplicidade de formas de contato com a organização do evento. Essas moções argumentam que, apesar da diversidade de opções de contato, estas se mostraram limitadas propositalmente.

A **moção nº 155** apontou que:

(...) No dia 14 a plataforma E-loas travou o dia todo, e a empresa não teve transparência em nos dizer que esse sistema não estava funcionando, apenas o Youtube funcionou neste dia. No grupo de whatsapp que foi criado, a empresa e a coordenação abrandou o problema e a delegação pouco ou nada contribuiu na discussão do regimento interno, os participantes não podiam digitar neste grupo, apenas ouvir. Por mais transparência nas Conferências, e delegados são para participar, falar e deliberar e não são apenas ouvintes. (CNAS, 2021c, p. 55)

A dificuldade de acesso também foi tema central da **moção nº 169**, que apresenta o descontentamento dos delegados de Minas Gerais (MG) com:

(...) A qualidade da interação da nossa delegação com as plataformas oferecidas para a realização deste processo conferencial (...) a falta de informações mais precisas da efetiva participação dos delegados na aprovação do Regimento Interno e no encaminhamento das emendas para as propostas; - a divisão dos delegados entre a plataforma oficial (E-Loas) e a transmissão pelo Youtube; - a barreira na comunicação da organização e os delegados sem levar em consideração as diversas vulnerabilidades (de saúde como deficientes auditivos, visuais entre outras); - a falta de acompanhamento nos chats para ser possibilitada a fala e a participação dos delegados... (CNAS, 2021c, p. 59)

A **moção nº 111** contemplou o repúdio de usuários e trabalhadores, pedindo o adiamento da conferência virtual:

Repudiamos as dificuldades de acesso dos usuários e trabalhadores em um processo de conferência que fazem parte do público principal. Pelo adiamento da conferência para quando pudermos realizar presencialmente com os mesmos delegados, ou para quando tiver a estrutura necessária. Processos básicos de conferência não estão sendo cumpridos e é muito sério isso. Os usuários e trabalhadores têm que ter voz e direito de estar na conferência. Sabemos da dificuldade da realização, os municípios e estados passaram por isso, mas, precisamos ser mais claros nos processos básicos de conferência. (CNAS, 2021c, p. 40)

Pode-se perceber que a questão do acesso aparece vinculada a dois pontos diferentes, porém próximos: a limitação de acesso à internet/tecnológico e o limite de acesso à palavra. Infelizmente, no conteúdo audiovisual, como mencionado anteriormente, não houve uma

padronização de fala, com a apresentação da origem/segmento de cada delegado que tomava a palavra. Em muitos momentos não é possível nem sequer saber o nome de quem fala. Isso limita a possibilidade de comparar as falas dos participantes de acordo com cada segmento, para talvez indicar os prejudicados. As moções também possuem essa limitação, pois no documento sistematizador não se tem a definição da autoria das manifestações⁶⁴.

No entanto, na moção destacada de nº 140 temos a menção ao segmento de usuários. Somada a essa moção, temos que a última participante a tomar a palavra no momento de debate foi uma senhora que também se identifica como usuária do sistema. Ela relatou⁶⁵ suas limitações, dizendo que é uma senhora de 72 anos que estava tentando quebrar barreiras para participar pelo celular, e que pediu ajuda pelo chat e não recebeu. Naquela ocasião, a mesa mediadora a interrompeu, justificou que interveio pelo esgotamento do tempo, e disse que “Regina”, pertencente à organização, estava no chat e iria auxiliá-la, isto quando faltavam menos de cinco minutos para o encerramento da votação. Estas situações demonstram que os usuários acabam por ser o segmento menos engajado, talvez não pelo desinteresse, mas pela falta de informação e recursos necessários para uma participação efetiva. Infelizmente, esta situação não é novidade.

O fato notável dentre todos os destaques feitos é a menção à multiplicidade de recursos utilizados como meio/suporte: E-loas, YouTube, chat da reunião virtual, WhatsApp, e a percepção de que tantas possibilidades de interatividade não foram equivalentes a um melhor acesso, de acordo com os participantes. Apesar da multimodalidade de meios parecer algo interessante, isto dificultou a unidade das informações e gerou sua dispersão, dentro do cenário interativo dos delegados.

No entanto, há que se considerar que essa experiência foi inédita e essas questões de metodologia são adaptáveis. Um exemplo de modo de organização que ocorreu nessa conferência e pode servir de inspiração é o caso do CEAS/Am (Conselho Estadual de Assistência Social do Amazonas), que concentrou os delegados do estado em sua sede para a participação da fase nacional, diminuindo os problemas de acesso⁶⁶. O CEAS/Am considerou as dificuldades de acesso do seu território e planejou esta estratégia para minimizar os problemas. Ou seja, pode-se afirmar que faltou uma organização estratégica dos estados,

⁶⁴ Apenas algumas moções indicam a autoria, assim como no vídeo apenas alguns delegados se apresentaram. Isto porque não houve padrão de apresentação, ficando a critério daquele que se manifestava.

⁶⁵ O trecho citado encontra-se na altura de 01h40 do vídeo e está na descrição.

⁶⁶ O trecho citado encontra-se na altura de 01h35 do vídeo e está na descrição. Apesar de podermos questionar o ponto da aglomeração de pessoas, já que a conferência objetivava o distanciamento social pela situação da pandemia, a estratégia do CEAS/Am é interessante para outros momentos de eventos virtuais em nível nacional, que possivelmente serão mais comuns por consequência do processo de democratização digital.

considerando as características do seu território e de seus participantes, pois essas dificuldades eram previsíveis. Uma possibilidade para não aglomerar todos os delegados dos estados nas suas respectivas sedes poderia ser unificar apenas os municípios com maior dificuldade de acesso em sedes regionais.

O que percebemos é que a metodologia do processo conferencial falhou em uma premissa básica que seria o acesso, ciente da já prevista falta de engajamento principalmente dos usuários dos serviços, tanto que o Eixo 3 continha em sua temática a discussão do lugar de relevância dos usuários nos processos participativos que, infelizmente, foi uma temática esvaziada. Gutierrez (2018) explica que, diferentemente do histórico de lutas de outras políticas sociais, no caso do movimento em defesa da assistência social temos uma conjuntura “em que o próprio beneficiário não é ator destacado nessa luta – nesse sentido, o movimento ‘fala’ em favor de alguém” (p. 101). A autora atribui essa situação ao fato dos usuários/beneficiários da assistência social comporem a parcela da população mais vulnerabilizada, o que dificulta a sua mobilização a favor da reivindicação de direitos sociais e isso não poderia ter sido esquecido.

Paiva, Rocha e Carraro (2010) localizam os usuários em um lugar político central, o que, para elas, implica ter à sua disposição meios práticos e objetivos para exercerem seu papel social. No entanto, com base na organização da 12ª Conferência, percebe-se que o espaço participativo dessa IP segue restringido à participação dos beneficiários, sem existirem medidas eficazes que estimulem e viabilizem a participação desse grupo. Quanto aos demais grupos pertencentes ao segmento da sociedade civil, os trabalhadores e as entidades, não tivemos manifestações explícitas de ambos no debate do Eixo 3, apesar desse eixo contemplar “o lugar da sociedade civil no SUAS” como uma totalidade. No entanto, na moção nº 111 citada acima, os trabalhadores são mencionados como outro grupo prejudicado pelas questões de acesso. No entanto, essa menção foi única.⁶⁷

4.3.2.2 *O problema do acesso: Como se participa?*

O segundo ponto de análise de Silva (2011) considera que, depois de avaliarmos “quem” tem acesso, agora precisamos analisar “como” tem acesso, ou seja, como é a participação, de fato, nesses espaços:

⁶⁷ Manifestações dos trabalhadores aparecem diversas vezes nas Moções, mas não são relativas à questão de acesso. As moções de nº 50, 57, 62 e 90 evidenciam isso. Os trabalhadores aparecem vinculados ao repúdio por práticas clientelistas, à terceirização dos serviços e ao assédio moral, reivindicando o fim da precarização do trabalho, a favor de concursos públicos e formação continuada.

(...) é necessário analisar os efeitos das IPs sobre as possibilidades de os diferentes atores com acesso a estes espaços intervirem efetivamente no processo político que aí tem lugar. Ou seja, analisar quais são os critérios e mecanismos que hierarquizam este espaço social e definem as possibilidades de participação dos atores. (Silva, 2011, p. 241)

Este segundo ponto é mais produtivo, pois prioriza a discussão/interação dos sujeitos e as relações de poder estabelecidas nesse processo. As dificuldades advindas da metodologia e da organização comprometeram a dinâmica da participação híbrida e isso repercutiu na interação das mediadoras com os demais delegados que, em algum grau, demonstraram culpabilizar as mediadoras pelos problemas.

Visto que a mesa mediadora não conseguiu anotar a ordem das inscrições para a fala⁶⁸, não houve a organização de uma fila, ficando subentendido que a escolha da ordem de manifestações foi feita aleatoriamente. Ou seja, ficou a critério das mediadoras designar o momento de fala de cada delegado que pediu a palavra. Além disso, não foi estabelecido um padrão para a fala (por exemplo: apresentação do nome, local, segmento que representa, forma de exposição da defesa) e nem o tempo de fala para cada um, o que acarretou em pouca clareza com relação ao que se argumentava e por qual perspectiva se defendia determinadas propostas, ocasionando a situação em que alguns delegados tiveram tempo maior de exposição com relação a outros. Além disso, não foi estipulado um limite de quantos delegados fariam. No entanto, havia limite de tempo para o fórum, ou seja, as inscrições para fala poderiam não ser atendidas, o que de fato aconteceu pelo esgotamento do tempo. Essas situações demonstraram uma desorganização e falta de manejo por parte das mediadoras, gerando uma situação desgastante para todos os participantes, que foi reconhecida pela mediação.⁶⁹

Além disso, percebemos uma dinâmica não tão horizontalizada entre os delegados. Objetivamente, todos os delegados estariam na mesma posição com relação ao direito da palavra e à importância do voto. No entanto, ao final da exposição de diversos delegados, a mesa mediadora fez saber a sua opinião a respeito do posicionamento assumido por aquele que acabava de defender alguma proposta, manifestando-se a favor ou contra às falas⁷⁰. Isso demonstrou um poder para além dos outros delegados, ficando a mesa em um lugar de destaque, como juízes de valor com relação às exposições de defesa, visto que não foi definido momento de tréplica para aquele que havia acabado de expor seu ponto de vista.

⁶⁸ O trecho citado encontra-se no início da descrição.

⁶⁹ O trecho citado encontra-se na altura de 01h33 do vídeo e está na descrição.

⁷⁰ Exemplos disso estão na descrição do vídeo. Na altura de 01h05, a mediadora legitima o que foi dito anteriormente, dizendo: “deu grande contribuição”, o que pode ser visto também em 01h10, em que a mediadora faz falas de concordância, como “muito bom”, “está correto”.

Houve falas da mesa mediadora tanto em concordância, quanto em desacordo diante dos delegados virtuais, como na situação em que um delegado pediu para se manifestar, pois tinha uma “questão de ordem”, que é basicamente uma intervenção que os delegados podem fazer quando consideram que alguém está infringindo o Regimento Interno. O delegado que pediu a questão de ordem se manifestou apontando que se sentiu prejudicado no dia anterior. A mediadora negou que esta fosse uma questão de ordem, dizendo que seria apenas uma questão de esclarecimento⁷¹. Em outra situação, depois da fala de uma outra delegada que apontou a invisibilidade das pessoas portadoras de deficiência, a mesa respondeu: “aí sim era questão de ordem”⁷². Neste mesmo movimento de interação em que a mesa legitimou ou não falas, houve também um momento em que um delegado virtual se posicionava contra outro, discorrendo sobre a necessidade da política de Assistência Social ser elevada ao *status* de ministério. Em seguida à sua fala, a mesa mediadora se manifestou, legitimando a opinião desse último delegado em relação ao outro: “Com toda razão, se a Saúde tem um ministério, a Previdência tem um ministério, se nós somos do tripé da Seguridade Social, então a Assistência Social também deve ser tratada com o seu ministério, está correto.”⁷³

Esse contexto discursivo de debate revela a compreensão das dinâmicas de poder de Foucault, exercido não como algo que se detém ou que se exerce unidirecionalmente, mas como algo que permeia todas as relações sociais. Foucault (2005) argumenta que o poder não é apenas repressivo, mas também produtivo. Ele está presente em todas as interações e instituições sociais, moldando conhecimentos, discursos e as próprias relações sociais. No contexto destacado da 12^a Conferência Nacional de Assistência Social, essa visão implica que o poder não se concentra apenas nas mãos dos organizadores ou dos oradores principais, mas circula entre todos os participantes, criando um cenário de disputa pelos sentidos. Na situação, podemos observar que esse jogo de poder acaba se concentrando por parte das mediadoras, que dispõem de maior liberdade com os recursos que estão sendo utilizados para a concretização da conferência, mas não é de posse exclusiva delas. Como coloca Foucault (2005), o poder perpassa o corpo social estabelecendo relações de dominação e sujeição, mas que não permanecem estáticas.

A evidência da disputa pelos sentidos mostra a relação do discurso e do poder, na compreensão de Foucault, o que também é compatível com a compreensão de Bakhtin sobre o discurso nunca ser neutro, pois sempre será ideológico. O discurso produz e transmite poder;

⁷¹ O trecho citado encontra-se na altura de 01h24 do vídeo e está na descrição.

⁷² O trecho citado encontra-se na altura de 01h34 do vídeo e está na descrição.

⁷³ O trecho citado encontra-se na altura de 01h22 do vídeo e está na descrição.

pode reforçá-lo, mas também pode minar sua potência, ou até mesmo barrá-lo (Severo, 2013). Isso acontece a todo momento na arena das relações cotidianas, por consequência do dialogismo, que implica na constituição de sentidos que não são fixos ou fechados, por isso estão sempre sendo concorridos em um embate que não se limita a um contexto específico do tempo e espaço. Ao contrário, esses elementos se entrelaçam, se multiplicam e criam novas temporalidades e espacialidades, estabelecendo dinâmicas novas no entrecruzamento contínuo e multiforme das vozes sociais (Faraco, 2009).

A amplificação do olhar por meio dessas compreensões pode ajudar na análise de outros fatores que dispôs maior poder às mediadoras no espaço da conferência. Um fato já mencionado é o de que os mediadores de todos os eixos foram os conselheiros nacionais, designados delegados natos. Todos os conselheiros nacionais têm grande trajetória política e possuem destaque. Inclusive, houve manifestações a favor da organização e das mediadoras durante o debate das propostas. Uma delegada ofereceu um “abraço enorme para toda a mesa”, e enfatizou: “em especial para as duas lideranças, da nossa vida, da Assistência Social... um beijo Aldenora, Margareth”, complementando a fala dizendo que se orgulha de estar conselheira nacional junto delas⁷⁴. Além dessa delegada, em outro momento uma outra participante parabenizou o CNAS, afirmando que, apesar das dificuldades, os delegados foram os protagonistas da conferência⁷⁵. De certa maneira, a postura das mediadoras recupera o lugar de importância delas advindo de suas trajetórias e a reação dos demais delegados com relação a elas também recupera esse histórico, ao mesmo tempo em que se soma ao contexto de desgaste que as dificuldades da conferência geraram.

É interessante comparar essa situação com a experiência da CNDAS/19, onde as mesmas mediadoras estavam presentes, mas não como conselheiras ou delegadas natas, já que não houve o reconhecimento do CNAS do processo extraoficial. Elas participaram da Comissão Executiva, mas estavam apenas como representantes dos usuários e trabalhadores⁷⁶, e o fato de terem apoiado pessoalmente a causa da conferência autônoma colocava-as em um lugar de prestígio diante dos olhos dos demais apoiadores, pois, como figuras políticas de dentro da institucionalidade, elas poderiam se isentar de se vincularem àquela conferência extraoficial. Aliás, o parecer da consultoria jurídica ministerial que suspendeu a conferência em 2019 impedia a participação dos conselheiros, segundo Pinheiro e Direito (2023), ou seja, elas

⁷⁴ O trecho citado encontra-se na altura de 01h31 do vídeo e está na descrição.

⁷⁵ O trecho citado encontra-se na altura de 01h35 do vídeo e está na descrição.

⁷⁶ Margareth Dallaruvera, como representante do Fórum Nacional de Trabalhadores do SUAS, e Aldenora Gonzalez, como representante do Fórum Nacional dos Usuários do SUAS.

assumiram um risco de responsabilização para apoiar a conferência autônoma. Esse contexto e o fato de estarem ocupando outro lugar, digamos, levou a uma recepção diferente das mesmas, evidenciando a mudança na interação de acordo com a conjuntura.

Ainda sobre a interação dos sujeitos e a disputa pelos sentidos, houve defesas mais apelativas⁷⁷: alguns delegados apresentaram falas enfáticas, de ordem, indo além da defesa das propostas, usando o espaço de fala para denunciar o desmonte do sistema; porém, houve também falas atenuantes⁷⁸: alguns delegados se mostraram amenizadores de ânimos, parabenizando todos os delegados envolvidos, bem como as mediadoras, e diminuindo a tensão dos embates sobre as dificuldades e sobre o contexto mais amplo da Política de Assistência Social.

Os delegados que optaram por uma abordagem mais direta e enérgica usaram o poder discursivo com a intenção expressa de influenciar e mobilizar os ouvintes, buscando gerar uma resposta ou uma ação: um delegado, falando a favor da revogação da EC 95/16, enfatizou: “vamos pressionar tanto aqui, quanto nos movimentos sociais... quebrando [a EC], a gente pode conseguir várias coisas, se não passar, não der essa pressão, nós vamos ficar falando a esmo.”⁷⁹ Outro delegado, também falando da EC 95/16, a denominou como “PEC da Morte”, pretendendo enfatizar a defesa pela sua revogação, e se opondo, inclusive, a um delegado no chat⁸⁰, a quem chamou de “leigo” por estar a favor da emenda constitucional mencionada⁸¹. As exposições mais enfáticas não são apenas uma expressão de descontentamento; são parte da estratégia de desafiar e questionar o poder pré-estabelecido, valendo-se do discurso como instrumento de mobilização e resistência.

Posicionamentos mais enérgicos e direcionados vieram também das moções, como a moção de nº 125, uma moção de repúdio diretamente voltada ao Eixo 3:

(...) repudiamos a atitude do anfitrião da sala do eixo 3 que acabou cortando os áudios no momento em que uma das nossas companheiras estava fazendo intervenção e acabou sendo cortada sem aviso, o que configura cerceamento e a falta de respeito com ela e também esses atrasos gigantescos que acabam prejudicando a qualidade do debate. (CNAS, 2021c, p. 44)

Por outro lado, os delegados, que preferiram amenizar a tensão do contexto, optaram por elaborar falas mais abrangentes, sem indicar precisamente a quem se dirigiam, escolhendo, assim, utilizar o poder discursivo pelo não confronto. Preferindo manter a parcimônia, esses

⁷⁷ Exemplos encontram-se na altura de 01h07, 01h11 e 01h28 do vídeo e estão na descrição.

⁷⁸ Exemplos encontram-se na altura de 01h16, 01h31 e 01h35 do vídeo e estão na descrição.

⁷⁹ O trecho citado encontra-se na altura de 01h07 do vídeo e está na descrição.

⁸⁰ Como já mencionado, as mensagens do chat não ficaram disponíveis para o acesso público.

⁸¹ O trecho citado encontra-se na altura de 01h11 do vídeo e está na descrição.

delegados se alinharam à dinâmica estabelecida pela organização, o que não quer dizer que estivessem reforçando as estruturas de poder existentes: uma delegada agradece à mesa mediadora e à organização, fala que aquele é um marco histórico, mesmo com os desafios, mas não deixa de defender a luta pelo acesso às tecnologias, lembrando que os usuários foram muito prejudicados neste período de pandemia, não conseguindo acessar vários serviços que foram limitados pela necessidade do isolamento social⁸².

Outra delegada também parabenizou os conferencistas, falando que aquele “não é um encontro só dos delegados, é um encontro do Brasil”, mas não deixou de fazer sua exposição em defesa da revogação da EC 95/16, dizendo: “Como dizer que nós não temos condições de derrubar? Sendo que nós que fizemos acontecer a Constituição de 1988 e nós temos resistido até agora...”⁸³. Outra delegada também escolheu parabenizar primeiramente o Conselho Nacional, dizendo que estava ciente das dificuldades, justificando a situação ao afirmar que “tudo o que é novo é um processo”. Depois, ela se posicionou repudiando uma mudança orçamentária da Assistência Social⁸⁴.

Há também exemplos de moções em que os delegados se posicionaram, mas não de modo taxativo, como a **moção nº 108**:

(...) No contexto da pandemia, com grave crise econômica, social e sanitária, reconhecemos os inúmeros desafios para a efetivação desta conferência. Imaginamos que o CNAS não mediu esforços para a sua realização. Todavia é necessário registrar que a inclusão digital não é uma realidade do nosso país e quando pensamos na realidade do público da Assistência Social, as dificuldades vão desde a falta de acesso a recursos tecnológicos à rede de internet. (CNAS, 2021c, p. 45)

A postura conciliatória oferece um contraponto à interpelação sem desvios de outros participantes. Somadas, essas estratégias de comunicação demonstram o poder discursivo permeando as relações e sendo manifestado através de estilos de discurso e interações diferentes, interferindo na direção da discussão e no ambiente. O resultado da postura dos delegados foi a consumação do tempo do debate em manifestações, mais brandas ou mais enérgicas, mas centralizadas no desgaste da desorganização metodológica, que pouco debateram de fato as propostas.

Foram defendidas temáticas que fugiam da proposta do Eixo 3 e que já estavam sendo trabalhadas em outros eixos, como questões de orçamento, a revogação da EC 95/16 e a

⁸² O trecho citado encontra-se na altura de 01h16 do vídeo e está na descrição.

⁸³ O trecho citado encontra-se na altura de 01h37 do vídeo e está na descrição.

⁸⁴ O trecho citado encontra-se na altura de 01h35 do vídeo e está na descrição.

transferência de recursos da Assistência Social para outro ministério. Defesas pertinentes à temática foram apenas superficiais, abordando a necessidade do aumento da participação social e a ampliação e propagação de informações a respeito dos serviços para os usuários, sem definição de como alcançar esses objetivos. Ou seja, o poder discursivo ficou disperso e foi pouco produtivo, usado mais à favor da discussão de responsabilização pelo desastre da conferência, do que para o desenvolvimento de novas perspectivas sobre o lugar da sociedade civil no SUAS.

4.3.2.3 Aproximações e distanciamentos possíveis entre as conferências

Para mais compreensões sobre o processo participativo da conferência oficial, é interessante também observar um pouco mais da dinâmica das colocações na CNDAS/19. As exposições mais enérgicas geralmente são falas em um tom de convocação/apelo à ação ou de denúncia/reivindicação, e compuseram a tônica da conferência não oficial de 2019. Percebemos que a CNDAS/19 teve um acento muito mais enérgico se comparado à conferência oficial de 2021, dado o seu caráter não oficial, que limitava o fórum a uma atuação mobilizatória, com o objetivo de pressionar o governo ao evidenciar a força política da sociedade civil contra o desmonte da Política de Assistência Social. Nesse movimento, o evento foi constituído de manifestações múltiplas, dos usuários, dos trabalhadores e das entidades. Também participaram representantes do legislativo: os parlamentares Erika Kokay, André Quintão e Elder Salomão estiveram presentes no primeiro dia.

O tom de convocação apareceu na ênfase em chamar os usuários do sistema para o centro da mobilização, demonstrado em diversos momentos⁸⁵. Já na entrada de Aldenora Gonzalez, que coordenou a mesa de debate, ela, como representante dos usuários, frisou que não podia esquecer quem representa, e puxou a seguinte melodia: “Sou usuário mesmo, beneficiário mesmo, se esse é meu direito, por ele eu vou lutar”, convidando os participantes a cantar e, conseqüentemente, assumir esse lugar de luta. Os parlamentares também reforçaram o lugar dos usuários como sujeitos políticos, como indica André Quintão: “O usuário de fato se apropriou de um sistema que é dele”. Esse movimento pode ser entendido como uma tentativa

⁸⁵ Os momentos citados na sequência fazem parte do “Painel da Tarde - sobre o desmonte do SUAS” da CNDAS/19 e que está disponível em: CNDAS - Conferência Nacional Democrática de Assistência Social. **Transmissão ao vivo da CNDAS 2019 | 1º Dia**. [Brasília, DF], 25 nov. 2019. Facebook @cndas2019. Disponível em: <https://www.facebook.com/cndas2019/videos/2216233548682808>. Acesso em: 20 jan. 2024.

de fortalecer o engajamento dos usuários, por meio do reforço da identidade desse grupo e da convocação desse segmento para a ação política.

Já o caráter reivindicativo/de denúncia evidenciou o desmonte do SUAS e dos direitos previstos na política. Isso se deu pela manifestação livre dos participantes, mas também por meio da organização de pautas advindas dos municípios e estados que foram sintetizadas pela equipe de sistematização do evento. Nesse ponto, a CNDAS/19 se aproximou do modo de organização de uma conferência comum, possuindo fases preliminares, o que proporcionou o fortalecimento dos conselhos municipais e estaduais, e a manutenção do espaço de debate nos municípios e estados. No entanto, em sua fase nacional, ela não contou com votações ou outro processo de seleção de propostas, o que pode ter mantido a coesão entre os participantes, sem desgastes e rupturas que viriam com a disputa de discursos, como ocorreu na conferência oficial de 2021.

O caráter extraoficial da CNDAS/19 também possibilitou maior liberdade e a isenção das cobranças com relação às formalidades institucionais, o que tornou a conferência extraoficial mais dinâmica. Essa liberdade foi bastante explorada, sendo possível aproximar a CNDAS/19 à ideia de carnavalização de Bakhtin. Severo (2013) aponta que a noção de carnavalização tem em sua base a resistência, o que faz sentido com o objetivo da CNDAS/19, que explorou dinâmicas culturais. Visto que o conjunto da cultura cômica popular, com suas festas, paródias e palhaços, age como modo de resistência diante das ideologias oficiais, a carnavalização é outro modo de exercício do poder, que opera por meio do riso, do deboche, do escárnio em um espaço público como o carnaval: “trata-se de eventos que reuniam a representação do poder-jurídico e uma resistência a esse poder de forma criativa e inventiva”. (Severo, 2013, p. 154). Dentro dessa compreensão, podemos situar o momento inicial da CNDAS/19, ilustrado na imagem a seguir:

Figura 9 – Conferência Nacional Democrática de Assistência Social/2019



Fonte: página da CNDAS no Facebook, 2019.

A imagem mostra o palco do evento. À frente da mesa, temos um agitador de plateia caracterizado intencionalmente para chamar a atenção e descontrair as pessoas. Ele dança e convida a plateia a se levantar. Podemos ver, na parte inferior da imagem, pessoas em pé. As falas do agitador são interessantes: ele inicia o momento celebrando a cultura popular, a diversidade, a democracia e, ao fundo, ouve-se a música “AmarElo” do cantor Emicida. Ele reforça: “É a festa popular, e essa conferência tá uma festa popular! Tá lindo! É a festa da democracia! Cada festa que a gente tem no Brasil, gente, ela é autônoma, ela tem produção autônoma, organização autônoma e funciona! é um organismo vivo que funciona!”⁸⁶

Severo argumenta: “o ‘poder carnavalesco’ nas esferas populares e públicas, ratifica o papel das ideologias cotidianas na desestabilização e transformação social, cultural e política” (2013, p. 155), visto que esse tipo de exercício do poder pode produzir como efeito outras percepções sobre o mundo. As falas do apresentador qualificam a conferência extraoficial como festa popular e democrática, frisando também a autonomia do evento. A letra da música ao fundo fala da desigualdade, mas, sobretudo, da ação diante dela, como no refrão: “Ano passado eu morri, mas esse ano eu não morro”.

Faraco (2009) também aborda a carnavalização em Bakhtin, enfatizando que este conceito está para além da noção ligada à festividade. O “senso carnavalesco do mundo”, como Faraco (2009, p. 80) intitula, é uma perspectiva de um outro mundo possível. Com a suspensão das estruturas hierárquicas e as restrições sociais, permite-se a expressão de uma liberdade que

⁸⁶ CNDAS – Conferência Nacional Democrática de Assistência Social. **Transmissão ao vivo da CNDAS 2019 | 1º Dia.** [Brasília, DF], 25 nov. 2019. Facebook @cndas2019. Disponível em: <https://www.facebook.com/cndas2019/videos/2216233548682808>. Acesso em: 20 jan. 2024.

desafia a ordem estabelecida e as desigualdades sociais. Por essa ótica, a carnavalização é uma força cultural significativa. Para além do evento em si, o senso carnavalesco é meio de questionamento e ressignificação do mundo, opondo-se à monologização da vida humana e agindo a favor da dessacralização dos discursos oficiais e das estruturas de poder. Para além do momento inicial da CNDAS/19 citado acima, a própria realização dessa conferência como evento extraoficial e autoautorizado, se faz como exemplo do senso carnavalesco. A CNDAS/19 é a própria carnavalização, questionando e ressignificando a participação social ao se opor aos discursos oficiais e estruturas de poder. Nas palavras de Faraco:

Nesse sentido, a festa em si é importante apenas na medida em que, ao viver o carnaval, podemos visualizar a possibilidade de outro mundo, de negar o atual e afirmar o possível (mesmo que isso ocorra apenas no limite dos dias festivos). Contudo, mais importante que a festa é o senso carnavalesco do mundo (o carnaval, neste sentido, é, no dizer de Bakhtin, funcional e não substantivo). É este senso um poderoso instrumento contra qualquer monologização da existência humana; é ele que materializa a força cultural do riso: dessacraliza os discursos oficiais, os discursos da ordem e da hierarquia, os discursos do sério e do imutável. (Faraco, 2009, p. 80)

Foucault (2013) também explora esses espaços de liberdade e resistência por meio do conceito de “heterotopia” que seria, na verdade, um contra-espço. Como explica Defert (2013), no posfácio da tradução brasileira, o termo antagoniza à utopia (“não lugar”). A utopia é um lugar idealizado que não existe, enquanto a heterotopia é um espaço-outro, uma utopia real, que surge nos espaços habituais, mas não corresponde às normas sociais estabelecidas: “lugares que se opõem a todos os outros, destinados, de certo modo, a apagá-los, neutralizá-los ou purificá-los. São como que contra espaços” (Foucault, 2013, p. 20). As heterotopias assumem formas variadas e não são constantes; temos heterotopias de crise/desvio, de regeneração/purificação, de festa, de lazer, entre outras. Existem ecos dos espaços uns nos outros, porém com descontinuidades e rupturas (Defert, 2013, p.37).

Assim como no conceito de carnavalização, em que se reúnem a representação do poder institucionalizado e o poder criativo da resistência, as heterotopias justapõem vários espaços que deveriam ser incompatíveis. Defert (2013, p. 37) também faz uma aproximação dos dois conceitos, considerando as heterotopias como “carnavalizações da existência diária”. A “festa popular e autônoma”, como foi nomeada a CNDAS/19 pelo agitador de plateia, é um exemplo de um espaço-outro que, apesar de reunir um pouco da metodologia dos espaços participativos institucionalizados, ficou paralela a eles, fugiu às normas, constituindo-se um espaço inventivo e de resistência, promovendo uma descontinuidade da forma comum do uso do poder nesses espaços participativos, indo além com o poder criativo.

Ademais, a heterotopia também tem o potencial de alterar os sujeitos. Como contra espaço, ela fica à margem da vida cotidiana das pessoas que estão de fora, pois possuem um sistema de entrada e saída ou abertura/fechamento que as isola em relação ao entorno e, apesar de algumas heterotopias parecerem abertas, Foucault aponta que “só entram verdadeiramente os já iniciados” (Foucault, 2013, p. 27). Esse sujeito já iniciado, ao cruzar a fronteira do espaço e contra espaço, também se modifica.

A CNDAS/19 foi realizada por aqueles que já participavam em alguma instância da Política de Assistência Social; ela foi organizada de “fora” da institucionalidade, mas com o mesmos atores, como, por exemplo, os conselheiros que não puderam participar como representantes do CNAS. Essa participação por um espaço-outro transformou, ou pelo menos evidenciou, esses atores sociais como agentes de mudança, de mobilização; não é fortuitamente que este espaço teve um tom mais livre e, ao mesmo tempo, enérgico em seu discurso. As heterotopias são lugares que abrem a possibilidade de ressignificação dos eventos, dos sujeitos, das formas de poder e, até mesmo, do conhecimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo examinou as conferências de Assistência Social, realizadas durante a gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro. Aprofundando prioritariamente na 12ª Conferência Nacional de Assistência Social, com foco em seu processo interno, a análise incidiu sobre o acesso a essa IP e as dinâmicas de poder estabelecidas entre os participantes nessa 12ª edição, procurando entender os fatores que influenciaram esse processo conferencial. Embora a ênfase dada à participação institucionalizada, também examinamos a Conferência Nacional Democrática de Assistência Social de 2019 (CNDAS/19), buscando ampliar o olhar e considerando o contexto sócio-histórico-político do período, pois ambas as conferências ocorreram em épocas aproximadas e sob a mesma gestão. Incluímos também a interação virtual nesta investigação, visto que ambos os eventos conferenciais, apesar de suas peculiaridades, integraram o uso de meios digitais e redes sociais.

A trajetória dessa pesquisa demonstrou que o papel das conferências como instituições participativas de fato é heterogêneo e sensível às questões sócio-históricas, sendo um cenário de constante interação de atores sociais diferentes em um contexto de disputas (Silva, 2011). Apesar das regulamentações que permitiram a institucionalização da participação social, seu impacto na agenda governamental sempre foi flutuante e dependente da dinâmica política setorial (Almeida; Martelli; Coelho, 2021). No caso da Política de Assistência Social, o papel das conferências inicialmente foi um papel reformador e essencial, vinculado à atuação do Conselho Nacional (CNAS). No entanto, esse papel foi modificado significativamente por consequência do projeto de desmonte dos espaços de participação social iniciado no governo Temer e amplificado no governo de Jair Bolsonaro, como indicado por Pinheiro e Direito (2023), tornando-se uma IP coadjuvante da Política de Assistência Social.

A ambiguidade na definição do tipo de resultados que a conferência produz relativizou seus objetivos, ficando pouco claros os encaminhamentos posteriores à realização do evento. Apesar do Regimento Interno enfatizar que a 12ª Conferência Nacional de Assistência Social constitui-se como “instância máxima de deliberação da Política de Assistência Social”, Souza *et al.* (2013) já apontavam para a ambiguidade do resultado das conferências, ao não estar estabelecida nenhuma obrigação do Poder Executivo com relação a esta IP:

Ao final do processo [conferencial] é realizada a etapa nacional, momento em que as propostas são aprovadas e encaminhadas ao órgão responsável pela conferência, sem que isto implique, necessariamente, regulamentação por decreto ou outro instrumento normativo. Posteriormente, os conselhos podem

se envolver em algum tipo de monitoramento das propostas formuladas durante o processo. (Souza *et al.*, 2013, p. 37)

Muitas conferências, após a etapa nacional, seguem apenas à publicação de um relatório final, um registro que não necessariamente vai ser encaminhado para instâncias responsáveis ou monitorado. Somado a isso, temos o episódio em que a consultoria jurídica ministerial considerou os resultados das conferências apenas como sugestões à agenda governamental, definindo-as como fóruns consultivos tão somente, e deixando o CNAS encarregado de acatar ou não as sugestões. Essa determinação poderia ser justificada pela ligação estabelecida historicamente entre o Conselho Nacional e as conferências, demonstrando um lugar de importância do CNAS.

No entanto, observando a composição do próprio conselho na época, foi possível perceber que o CNAS estava restrito ao próprio ministério, sem articulação com outros setores, o que evidencia a tentativa e o sucesso da gestão ministerial em controlar os rumos e limitar a importância desses fóruns participativos (Paiva *et al.*, 2022; Pinheiro; Direito, 2023). As pretensões do governo ainda foram favorecidas pelo contexto: ao impossibilitar o encontro presencial, a pandemia sentenciou a 12ª Conferência à desmobilização, tornando esse fórum um “espaço participativo periférico”, para usar a terminologia de Silva (2011, p. 237).

Além disso, a metodologia híbrida, por ser inédita, já contava com certa dificuldade passível de previsão. No entanto, percebemos que o método foi ainda mais desastroso por definições do Regimento Interno⁸⁷, que estabeleceu prazos curtos para os fóruns e um excesso de etapas para a redução do número de deliberações que, ao final, deveriam chegar a apenas 5 por eixo, totalizando 25 deliberações. Um número bastante reduzido, tendo em vista que a soma das deliberações advindas dos estados e municípios ultrapassava o número de 150 propostas.

O Eixo 3 deixou evidente a dificuldade de aplicação da metodologia por parte da mesa mediadora. As dificuldades extrapolaram as possibilidades de suporte dos organizadores, ainda que as mediadoras tenham atendido às solicitações dos delegados. O desgaste foi incontestável, indicado pelas falas e pelo número de moções de repúdio, sendo, assim, usadas na argumentação dos delegados insatisfeitos para sustentar suas alegações na disputa pelos rumos do debate. Muitos, inclusive, pediram o cancelamento ou suspensão da conferência⁸⁸.

É um problema comum o fato de uma parcela considerável das conferências serem consumidas em discussões quanto às regras de funcionamento (Silva, 2011). No entanto, na 12ª

⁸⁷ Lembrando que o Regimento Interno ficou disponível para votação dos delegados, mas houveram queixas de pouca clareza/transparência no seu processo de aprovação. A moção nº 155 e nº 169, citadas na p. 77 deste trabalho, abordam a votação do Regimento Interno.

⁸⁸ A moção nº 111 (citada na p. 79), por exemplo, solicitava o adiamento da 12ª Conferência.

Conferência Nacional, esse debate extrapolou, pois a dificuldade de organização resultou em limitação da participação e em um esvaziamento do debate. Da maneira como foi realizada, a 12ª Conferência não conseguiu cumprir a sua função de corrigir as assimetrias de poder decorrentes das desigualdades territoriais, como é esperado dos fóruns participativos, segundo Avelino e Alencar (2022).

Apesar desse cenário conflituoso, a experiência de uma conferência híbrida não é desprezível. As conferências virtuais podem ser exploradas com mais estratégia para outras finalidades – talvez menos ambiciosas do que um evento nacional –, assim como as conferências livres, citadas por Teixeira, Souza e Lima (2012), podem ser usadas para engajar novos públicos para a participação. O exame das redes sociais deixou evidente que o ambiente virtual não foi usado de maneira estratégica para atingir o engajamento social, sendo utilizado apenas como canal informativo e espaço de registro das fases do evento. É importante que essa abordagem seja repensada, ficando como tema para pesquisas futuras.

Outro ponto que precisa ser levado em consideração a partir do contexto de contrassenso da 12ª Conferência é o fato de que as conferências estão em outro papel da Política de Assistência Social, não mais em um lugar reformador. Se considerarmos que elas são hoje episódicas, e não mais reformadoras, nos termos de Almeida, Martelli e Coelho (2021), sua temática poderia ser mais objetiva, com menos eixos. Na situação de 2021, o eixo 5 abordou a “atuação do SUAS em situações de calamidade pública e emergências”, um assunto relevante naquele período de pandemia, que, de 34 deliberações iniciais vindas dos estados, precisou se restringir a apenas 5 deliberações finais, por conta dos outros eixos que também foram levados à Plenária Final.

Tendo maior clareza do papel das conferências, elas poderiam ser mais objetivas e pautadas em temas atuais e urgentes, com base em seu poder de intervenção efetivo. E aqui também entra a importância de se debater o lugar atual dos participantes das Conferências de Assistência Social e que se defina o que eles de fato produzem a partir de sua atuação, ou seja, se eles são delegados com poder de deliberação, ou apenas sugerem proposições, para que os participantes não se sintam deslegitimados e descredibilizados, sendo este um fator crucial para o engajamento dos usuários.

Podemos dizer que o Eixo 3 pôde se beneficiar pouco da discussão sobre o lugar da sociedade civil. Além do problema de acesso do segmento dos usuários, até mesmo os delegados presentes tinham pouca clareza do propósito do debate, apegando-se à defesa de temáticas que fugiam da proposta do Eixo 3 e que já estavam sendo trabalhadas em outros eixos, como questões de orçamento, a revogação da EC 95/16 e a transferência de recursos da

Assistência Social para outro ministério. Defesas pertinentes à temática foram apenas superficiais, abordando a necessidade do aumento da participação social e a ampliação e propagação de informações a respeito dos serviços para os usuários, sem definição de como alcançar esses objetivos, o que resultou em um relatório final pouco claro.

O tempo do debate foi consumido por falas reivindicativas ou apaziguadoras, centralizadas no desgaste da desorganização metodológica, mas que pouco somaram para os resultados da conferência, ou seja, o poder discursivo ficou disperso e foi pouco produtivo, usado mais a favor da discussão de responsabilização pelo desastre da conferência, do que para o desenvolvimento de novas perspectivas sobre o lugar da sociedade civil no SUAS.

O desgaste da 12ª Conferência desestabilizou até o senso de pertencimento entre os delegados, pois mesmo as mediadoras/conselheiras foram vistas por alguns como adversárias. Apesar da desorganização na aplicação da metodologia e das situações em que elas se posicionaram a favor da defesa de alguns delegados em oposição de outros, abusando do seu lugar de mediação, elas não negaram orientações e suporte, nem cercearam falas no trecho analisado, apesar de serem acusadas na moção de nº 125⁸⁹.

Nesse sentido, a CNDAS/19 proporcionou um espaço que foi melhor utilizado, pois, apesar de não ser possível equiparar os processos de ambas as conferências – como já mencionado – ao menos a CNDAS/19 estava bem situada em seus propósitos, de acordo com suas potencialidades e limitações. A CNDAS/19 tinha o objetivo de mobilizar e pressionar, o que alcançou, demonstrando a capacidade organizativa dos atores sociais, ao conseguirem se articular internamente e até mesmo com o Legislativo, ainda que sem o suporte do Poder Executivo Federal. Apesar de sua realização ser considerada um feito externo, “de fora” do sistema deliberativo da política assistencial, seu acontecimento demonstrou outros modos de exercer o poder, mais livres e criativos, com o recurso da “carnavalização”. A CNDAS/19 também foi relevante em termos de um senso de pertencimento do segmento da sociedade civil, e pode-se afirmar que a participação de conselheiros, ainda que não investidos de tal função, também promoveu legitimidade para a atuação política desses atores, que se mostraram mais comprometidos com seus segmentos do que com a institucionalização de suas funções.

⁸⁹ Moção mencionada na p. 83 deste trabalho.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Repensando Atores e Oportunidades Políticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 105, p. 15-46, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-015046/105>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- ALMEIDA, C.; MARTELLI, C. G.; COELHO, R. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira De Ciência Política**, n. 35, ed. 244194, p. 1-36, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.244194>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- ALMEIDA, D. R. Representação Política e Conferências: Estabelecendo uma Agenda de Pesquisa. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (org.). **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2013. p. 173-204. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/livro%20conferencias%20nacionais.pdf. Acesso em: 23 jan. 2023.
- AVELINO, D. P.; ALENCAR, J. L. O. Conferências Nacionais em tempos de Pandemia: Apresentação. *In*: AVELINO, D. P.; ALENCAR, J. L. O. (org.). **Boletim de Análise Político-Institucional**. n. 32. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. p. 5-12. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11566>. Acesso em: 04 dez. 2023.
- AVELINO, D. P.; POMPEU, J. C.; FONSECA, I. F. **Democracia digital: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2624>. Acesso em 24 jan. 2024.
- AVRITZER, L.; SANTOS, B. S. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82. Disponível em: <https://www.eurozine.com/para-ampliar-o-canone-democratico/>. Acesso em: 20 jun. 2023.
- BARCELOS, M.; PEREIRA, M. M.; SILVA, M. K. Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 82, p. 13-40, 2016. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/419>. Acesso em: 26 dez. 2023.
- BAKHTIN, M. Os gêneros do discurso. *In*: BAKHTIN, M. **Estética da criação verbal**. Tradução: Maria Ermantina Galvão G. Pereira; Marina Appenzeller. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- BENEVIDES, M. V. M. Cidadania e democracia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 33, p. 5-16, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451994000200002>. Acesso em: 30 dez. 2023.

BEZERRA, C. D. P.; ALMEIDA, D. R. D.; LAVALLE, A. G.; DOWBOR, M. Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro.

Dados, v. 67, n. 4, p. 1-49, 2024. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/dados/a/sP75X9zY3PFxKVH9LYV7b9B/>. Acesso em: 27 abr. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 23 jan. 2024.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Cidadania e Conselho Nacional de Assistência Social. Portaria Conjunta nº 08, de 11 de março de 2021. Dispõe sobre a convocação ordinária da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ed. 48, p. 17, 2021a. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta/mc/cnas-n-8-de-11-de-marco-de-2021-307923967>. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Cidadania e Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução Conjunta nº 31, de 23 de março de 2021. Cria e compõe a Comissão Organizadora da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**: seção 2, Brasília, DF, ed. 56, p. 5, 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-cnas/mc-n-31-de-23-de-marco-de-2021-310027884>. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Cidadania e Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução Conjunta nº 30, de 12 de março de 2021. Estabelece normas gerais para a realização das conferências de assistência social em âmbito nacional, estadual, do Distrito Federal e municipal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ed. 49, p. 5, 2021c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-cnas/mc-n-30-de-12-de-marco-de-2021-308321790>. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Cidadania e Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução Conjunta nº 59, de 14 de fevereiro de 2022. Acolhe e publica as deliberações da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ed. 32, p. 6, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-cnas/mc-n-59-de-14-de-fevereiro-de-2022-380129691>. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016. Disponível em:

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicahoje/article/view/3710>. Acesso em: 30 jan. 2024.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Análise de Políticas Públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, ed. 101, v. 34, n. 1, p. 57-76, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002015000100003>. Acesso em: 30 jan. 2024.

CARDOSO JR, J. C. Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. *In*: AZEVEDO, J. S. G.; POCHMANN, M. (org.). **Brasil: incertezas e submissão?**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. p. 151-170. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/brasil-incertezas-e-submissao/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

COELHO, V. S. *et al.* Mobilização e participação: um jogo de soma zero?: um estudo sobre as dinâmicas de conselhos de saúde da cidade de São Paulo. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, ed. 86, v. 29, n. 1, p. 121-139, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000100007>. Acesso em: 21 jan. 2024.

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. **Informe nº 03/2021**. Distribuição dos delegados da esfera municipal, estadual e do Distrito Federal. Brasília, DF, 2021a. Disponível em: https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_08e38c9adca146a994253cd8237a1213.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. **Informe nº 04/2021**. Orientações temáticas e organizativas para as Conferências Estaduais de Assistência Social de 2021. Brasília, DF, 2021b. Disponível em: https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_b0bc635c5cbb4c399223b68e5bb9b6ac.pdf. Acesso em: 23 jan. 2024.

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. Moções da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2021c. Disponível em: <https://www.blogcnas.com/12%C2%AA-conferencia-nacional>. Acesso em: 23 jan. 2024.

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. Regimento interno da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2021d. Disponível em: https://7f9ee646-2885-415a-bfa4-9e608360171d.usrfiles.com/ugd/7f9ee6_5a6bbe8db89447a39741fef739a42813.pdf. Acesso em: 21 jan. 2024.

CNDAS – Conferência Nacional Democrática de Assistência Social. **Informe nº 05/2019**. Orientações temáticas para as conferências, encontros e plenárias dos municípios, estados e Distrito Federal. Brasília, DF, 2019a. Disponível em: <https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/2019/06/21/informe-5-orientacoes-tematicas-para-as-conferencias-de-assistencia-social>. Acesso em 25 jan. 2024.

CNDAS – Conferência Nacional Democrática de Assistência Social. **Informe nº 07/2019**. Distribuição de vagas para participação na CNDAS. Brasília, DF, 2019b. Disponível em: <https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/2019/09/17/informe-7-distribuicao-de-vagas-para-participacao-na-cndas>. Acesso em 25 jan. 2024.

CNDAS – Conferência Nacional Democrática de Assistência Social. **Informe nº 08/2019**. Regimento Interno das Conferências. Brasília, DF, 2019c. Disponível em:

<https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/2019/09/19/informe-8-sugestao-de-regimento-interno-das-conferencias>. Acesso em 25 de jan. 2024.

CNDAS – Conferência Nacional Democrática de Assistência Social. **Informe nº 10/2019**. Programação e períodos de inscrição da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social. Brasília, DF, 2019d. Disponível em: <https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/2019/10/12/informe-10-programacao-e-periodos-de-inscricao-da-conferencia-nacional-democratica-de-assistencia-social>. Acesso em 25 de janeiro de 2024.

DEFERT, D. "Heterotopia": Tribulações de um conceito entre Veneza, Berlim e Los Angeles (Posfácio). In: FOUCAULT, M. **O corpo utópico, as heterotopias**. Tradução: Salma Tannus Muchail. 1 ed. São Paulo: N-1 edições, 2013, p. 33-55.

DALTON, A. M. *et al.* A política de assistência social no Brasil no período de 2017 a 2019. In: PRATES, J. C.; MARQUES, R. M.; ORTH, T. (org.). **Alterações político-econômicas contemporâneas na América Latina: o caso do Brasil, Cuba e Chile**. Embu das Artes: Alexa Cultural; Manaus: Edua, 2021. p. 185-211. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/243350/001145982.pdf>. Acesso em 29 jan. 2024.

DOWBOR, M. Sergio Arouca, construtor de instituições e inovador democrático. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 1431-1438, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018244.29852017>. Acesso em: 23 jan. 2024.

FRAGOSO, S.; RECUERO, R.; AMARAL, A. Introdução. In. FRAGOSO, S.; RECUERO, R.; AMARAL, A. **Métodos de pesquisa para internet**. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 17-26. ISBN 978-85-205-0594-6.

FARACO, C. A. **Linguagem & Diálogo: as ideias linguísticas do círculo de Bakhtin**. São Paulo: Parábola Editorial, 2009. ISBN 978-85-88456-96-9.

FOUCAULT, M. **Em Defesa da Sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976)**. Tradução: Maria Ermantina Galvão. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes, [1975], 2005. Título original: Il Faut Défendre la Société. ISBN 85-336-1004-1.

FOUCAULT, M. **História da sexualidade: A vontade de saber**. Tradução: Maria Thereza da Costa Albuquerque; J. A. Guilhon Albuquerque. 13 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, [1988], 1999. Título original: Histoire de la sexualité: la volonté de savoir.

FOUCAULT, M. **O corpo utópico, as heterotopias**. Tradução: Salma Tannus Muchail. 1 ed. São Paulo: N-1 edições, 2013, p. 21-29. ISBN 9788566943078.

FREITAS, C. R.; GUARESCHI, P. A Assistência Social no Brasil e os usuários: Possibilidades e contradições. **Diálogo**, Canoas, n. 25, p. 145-160, 2014. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Dialogo/article/view/1606> . Acesso em: 23 jan. 2024.

GASPAR, M. A. F. **A Falta que faz a Mística: Elementos para a retomada do trabalho de base nos movimentos populares**. 2010. (Tese de doutorado). Universidade de São Paulo, São

Paulo, SP, Brasil, 2010. Disponível em:
http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47134/tde-30072010-104834/publico/gaspar_do.pdf. Acesso em: 27 abr. 2024.

GEERTZ, C. **A Interpretação das Culturas**. 1 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008. 323 p. ISBN 978-85-216-1333-6.

GRISA, C. As políticas públicas como dispositivos de autoreferencialidade e autoreflexividade das sociedades modernas: contribuições da abordagem de Pierre Muller. *In*: LIMA, L. L.; SCHABBACH, L. M. (org.). **Políticas Públicas: questões teórico-metodológicas emergentes**. 1 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS; CEGOV, 2020, p. 76-107. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/212697/001115520.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2024.

GOHN, M. G. M. Manifestações de protesto nas ruas no Brasil a partir de Junho de 2013: novíssimos sujeitos em cena. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 16, n. 47, p. 125-146, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.7213/dialogo.educ.16.047.DS06>. Acesso em: 24 jan. 2024.

GOMES, P. G. M. Midiatização: um conceito, múltiplas vozes. **Revista FAMECOS**, [S.l.], v. 23, n. 2, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1980-3729.2016.2.22253>. Acesso em: 29 dez. 2023.

GUTIERRES, K. A. Estudo de trajetórias e interações socioestatais: mútua constituição entre movimento social e a política pública de assistência social. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 105, p. 81-114, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-081114/105>. Acesso em: 23 jan. 2024.

KOUPAK, K. *et al.* Democracia e participação em xeque no governo Bolsonaro. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, Vitória, v. 9, n. 1, p. 45-67, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.47456/cadecs.v9i1.37153>. Acesso em: 23 jan. 2024.

LAVALLE, A. G. Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), v. 7, 2011. p. 33-51. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>. Acesso em: 24 jan. 2024.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. ISBN 978-85-8086-350-5.

LÖWY, M. Conservadorismo e extrema-direita na Europa e no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 652-664, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.044>. Acesso em: 30 jan. 2024.

MACHADO, J. O Colapso Contextual e a Esfera Pública Manipulada por Algoritmos: uma Ameaça à Sociedade? **EACH-USP**, [São Paulo], 2020. Disponível em: https://each.uspnet.usp.br/machado/2021-2023/esfera_publica_mnipulada_por_algoritmos. Acesso em: 30 jan. 2024.

MAGRINI, F. M. **Conferências de políticas para as mulheres: potencialidades e limites participativos**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/1001>. Acesso em: 29 jan. 2024.

MARCONDES FILHO, Ciro. Prefácio à edição brasileira. In: LUHMANN, Niklas. **A realidade dos meios de comunicação**. São Paulo: Paulus, 2005.

MARTELLI, C. G.; COELHO, R. Avaliar o quê? Os vários sentidos de efetividade no campo de estudos da participação. **Opinião Pública**, Campinas, v. 27, n. 2, p. 623-649, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912021272623>. Acesso em: 29 jan. 2024.

MIRIM, L. Y. L. Garimpando Sentidos em Bases de Dados. In: SPINK, M. J. (org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: Aproximações teóricas e metodológicas** (Edição virtual). Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2013. p. 127-155. ISBN 978-85-7982-068-7.

MORAES, R; GALIAZZI, M. C. **Análise Textual Discursiva**. 3 ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2016. ISBN 978-85-419-0217-5.

NASCIMENTO, D. R. Fundação Ataulpho de Paiva – Liga Brasileira contra a Tuberculose: um século de luta. Rio de Janeiro: Quadratim; FAPERJ, 2001, 156 p. Resenha de: SANGULARD, G. Filantropia e assistencialismo no Brasil. **História, Ciências, Saúde, Manguinhos**, v. 10, n. 3, p. 1095-1098, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-59702003000300017>. Acesso em: 31 jan. 2024.

NOGUEIRA, M. A. As possibilidades da política: ideias para uma reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998. 305 p. Resenha de: REGO, W. D. L. Política Democrática e Reforma do Estado. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000300013>. Acesso em: 31 jan. 2024.

NORONHA, L. A.; FERREIRA, E. C. F.; LIMA-NETO, V. Traços da oralidade em gêneros discursivos escritos na/da web. **Entrepalavras**, Fortaleza, v. 7, p. 406-420, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22168/2237-6321.7.7.1.406-420>. Acesso em: 31 jan. 2024.

NUNES, G. S.; RESENDE, P. E. R. Métodos de avaliação da efetividade de instituições participativas: um balanço do debate. **Revista Agenda Política**, [S.l.], v. 9, n. 2, p. 128–154, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.31990/agenda.2021.2.5>. Acesso em: 3 jan. 2024

OLIVEIRA, J. V. S.; SILVA, S. B. B. Os gêneros textuais digitais como estratégias pedagógicas no ensino de língua portuguesa na perspectiva dos (multi)letramentos e dos multiletramentos. **Trabalhos em Linguística Aplicada**, Campinas, v. 59, p. 2162-2182, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/010318137997811520200921>. Acesso em: 31 jan. 2024.

OLIVEIRA, F. F.; WANDERLEY, M. K. S. Virtualidade, interação e gênero textual: caminhos e estratégias que permitem novas descobertas. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE ENSINO DE LÍNGUA PORTUGUESA, 3., 2014. **Anais do SIELP**. Uberlândia:

EDUFU, 2014. Disponível em: https://www.ileel.ufu.br/anaisdosielp/?page_id=4603. Acesso em: 24 jan. 2024.

PAIVA, B.; ROCHA, M.; CARRARO, D. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, 250-259, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802010000200012>. Acesso em: 31 jan. 2024.

PAIVA, A. B. *et al.* Assistência social. In: MESQUITA, A. T. (coord.). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), n. 29, 2022. p. 57-110. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/assistenciasocial>. Acesso em: 31 jan. 2024.

PAMPLONA, P.; MENDES, C. E. A Memória das Comunidades Eclesiais de Base à Luz da Psicologia da Libertação. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 665-681, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12957/epp.2020.52592>. Acesso em: 31 jan. 2024.

PINHEIRO, M. B.; DIREITO, D. C. **O Sistema deliberativo da política de assistência social no contexto da ascensão de novos projetos políticos no governo federal**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), n. 2910, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12302>. Acesso em: 31 jan. 2024.

PRZEWORSKI, A.; CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. Democracia e cultura: uma visão não culturalista. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, p. 9-35, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100003>. Acesso em: 3 out. 2023.

REGATIERI, R. P.; SANTOS, P. S. O Novo na sua Face Sombria: Um balanço das análises sobre a ascensão da extrema direita no Brasil atual. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, [S.l.], v. 14, n. 2, p. 103-121, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/34274>. Acesso em: 28 jul. 2023.

ROSÁRIO, C. A.; BAPTISTA, T. W. F.; MATTA, G. C. Sentidos da universalidade na VIII Conferência Nacional de Saúde: entre o conceito ampliado de saúde e a ampliação do acesso a serviços de saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 124, p. 17-31, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202012401>. Acesso em: 25 jul. 2023.

REGO, W. D. L. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 73, pág. 147-185, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452008000100007>. Acesso em: 15 mai. 2023.

REGO, W. D. L.; PINZANI, A. Liberdade, dinheiro e autonomia: O caso da Bolsa Família. **Revista de Ciências Sociais**, [S.l.], n. 38, p. 21-42, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/politicaetrabalho/article/view/15029>. Acesso em: 22 mar. 2023.

SANTIAGO, M. F. Liberalismo e bem-estar social nas constituições brasileiras. **História Constitucional**, Oviedo (Espanha), n. 16, p. 339-372, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2590/259041393011.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2023.

SERAFIM, H. R.; ALVES, I. G. A Constituição de 1988 no Brasil e assistência social: trajetórias da inclusão social e do combate à pobreza. **Acta Scientiarum**. Ciências Humanas e Sociais, Maringá, v. 40, n. 3, p. 1-11, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.4025/actascihumansoc.v40i3.40552>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SEVERO, C. G. Bakhtin e Foucault: Apostando em um Diálogo. *In*: PAULA, L.; STAFUZZA, G. (org.). **Círculo De Bakhtin**: Pensamento Interacional. [S.l.]: Mercado das Letras, v. 3, 2013, p. 143-166.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: Estratégias de Avaliação. 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), v. 7, 2011. p. 233-246. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>. Acesso em: 31 jan. 2024.

SILVEIRA, S. A. Concentração, modulação e desinformação nas redes. *In*: AZEVEDO, J. S. G.; POCHMANN, M. (org.). **Brasil**: incertezas e submissão?. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. p. 27-44. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/brasil-incertezas-e-submissao>. Acesso em: 31 jan. 2024.

SPINK, P. Análise de Documentos de Domínio Público. *In*: SPINK, M. J. (org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**: Aproximações teóricas e metodológicas (Edição virtual). Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2013. p. 100-126. ISBN 978-85-7982-068-7.

SOUTO, L. Conferência Livre, Democrática e Popular lança diretrizes para refundação do Brasil. **Saúde Em Debate**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 134, p. 593-598, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202213400>. Acesso em: 31 jan. 2024.

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. 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), v. 7, 2011. p. 197-210. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>. Acesso em: 31 jan. 2024.

SOUZA, C. H. L. *et al.* Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (org.). **Conferências Nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2013. p. 25-47. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/livro%20conferencias%20nacionais.pdf. Acesso em: 31 jan. 2024.

SOUZA, C. H. L. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (org.). **Conferências Nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2013. p. 53-72. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/livro%20conferencias%20nacionais.pdf. Acesso em: 31 jan. 2024.

TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. **Arquitetura da participação no Brasil**: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2012. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1170>. Acesso em: 31 jan. 2024.

VALENTE, M. Internet e Censura: Quem fala, quem ouve, e quem define a verdade na era digital?. **Revista Concinnitas**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 33, p. 123-133, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/concinnitas/article/view/39852>. Acesso em: 29 dez. 2023.

VASCONCELOS, E. M. **Complexidade e pesquisa interdisciplinar**: epistemologia e metodologia operativa. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

VERÓN, E. Teoria da midiatização: uma perspectiva semioantropológica e algumas de suas consequências. **MATRIZES**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 13-19, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1982-8160.v8i1p13-19>. Acesso em: 27 dez. 2023.

VOLÓCHINOV, V. **Marxismo e filosofia da linguagem**: problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem. Tradução: Sheila Grillo; Ekaterina Vólkova Américo. 2 ed. São Paulo: Editora 34, 2017, 373p. ISBN 978-85-7326-661-0.