

Espaço & Geografia

Conferências nacionais, escalas e identidade nacional: um ensaio

National conferences, scales and national identity: an essay

Conferencias nacionales, escalas e identidad nacional: un ensayo

Daniel Pitangueira de Avelino¹

¹ IPEA, Diest, Brasília, Brasil. daniel.avelino@ipea.gov.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6272-4819>

Recebido: 11/05/2025; Aceito: 03/08/2025; Publicado: 03/08/2025

DOI: [10.26512/2236-56562025e58193](https://doi.org/10.26512/2236-56562025e58193)

RESUMO

As conferências nacionais são um tipo de processo participativo, que envolve uma grande quantidade de participantes em uma discussão acerca de temas públicos, organizadas em níveis territoriais. Este artigo tem como objetivo analisar o desenho contemporâneo das conferências nacionais, como processos participativos em múltiplas escalas. Utiliza como procedimento metodológico evidências em pesquisa bibliográfica. Os dados indicam que, apesar de comporem o processo conferencial, as etapas estaduais e municipais são secundárias e, em geral, prevalece o componente territorial nacional. Isso mostra-se coerente com a literatura sobre escalas e identidade nacional. Assim, as conferências nacionais podem, assim, ser compreendidas como um jogo de escalas, em um contexto de disputa de projetos nacionais.

Palavras-Chave: Democracia participativa; escalas; identidade nacional.

ABSTRACT

National conferences are a type of participatory process that involves many participants in discussions on public issues, organized at territorial levels. This article aims to analyse the contemporary design of national conferences as participatory processes at multiple scales. It uses bibliographical evidence as a methodological procedure. The data indicate that, despite being part of the conference process, the state and municipal stages are secondary, and the national territorial component generally prevails. This is consistent with the literature on scales and national identity. Thus, national conferences can be understood as a game of scales, in a context of competing national projects.

Keywords: Participatory democracy; scales; national identity.

RESUMEN

Las conferencias nacionales son un tipo de proceso participativo que involucra a un gran número de participantes en debates sobre temas públicos, organizados a nivel territorial. Este artículo busca analizar el diseño contemporáneo de las conferencias nacionales como procesos participativos a múltiples escalas. Se utiliza evidencia bibliográfica como procedimiento metodológico. Los datos indican que, a pesar de formar parte del proceso de las conferencias, las etapas estatales y municipales son secundarias, y el componente territorial nacional generalmente prevalece. Esto concuerda con la literatura sobre escalas e

identidad nacional. Por lo tanto, las conferencias nacionales pueden entenderse como un juego de escalas, en un contexto de proyectos nacionales en pugna.

Palabras clave: Democracia participativa; escalas; identidad nacional.

1. Introdução

Nos últimos anos o Brasil assistiu a um retorno das conferências nacionais ao cenário político. As conferências nacionais são um tipo de processo participativo que envolve uma grande quantidade de participantes em uma discussão sistematizada acerca de temas públicos. Diferenciam-se de outros mecanismos de democracia participativa organizados pelo Estado, como as audiências e consultas públicas, pela duração mais prolongada, pela quantidade de pessoas mobilizadas e, principalmente, por articular momentos de debates que acontecem em diferentes pontos do território nacional. Depois de um período de retração entre 2019 e 2022, motivada tanto pela pandemia de Covid-19 quanto por dissensos com o governo federal, os processos conferenciais foram retomados a partir de 2023 com números expressivos. Por exemplo, a 17ª Conferência Nacional de Saúde, concluída em 2023, envolveu a realização de conferências em 3949 municípios brasileiros, além de 26 conferências estaduais e uma distrital (mobilizando mais de 16.688 participantes), culminando com uma etapa nacional com a participação de 5.827 pessoas (BRASIL, 2024a).

As conferências nacionais não são novidade no Brasil. Dados do Ipea (AVELINO; GOULIN, 2018, p. 17) informam que são realizadas desde 1941, com uma maior concentração no final da década de 2000. Também não são novos os debates acadêmicos sobre esse fenômeno. Na área da democracia participativa, muito já foi escrito sobre as características dos processos conferenciais (SOUZA et al., 2013; ROMÃO, 2015) ou seu potencial democrático (AVRITZER, 2012). Um ponto comum dessas análises é o reconhecimento de que as conferências nacionais são fenômenos políticos singulares porque articulam, em um mesmo processo, discussões em diferentes escalas, sobre temas da agenda pública. Esse aspecto aproxima os processos conferenciais dos debates sobre escala, presentes na geografia política.

Assim, o objetivo desse estudo é analisar o desenho contemporâneo das conferências nacionais, como processos participativos em múltiplas escalas. De modo mais específico, a pretensão é identificar, com base em evidências empíricas, quais as escalas adotadas na organização das conferências, se há sinais de hierarquia entre elas, qual prevalece e quais mecanismos são utilizados para assegurar essa prevalência. Para isso, parte de pesquisa bibliográfica sobre a literatura especializada em escalas, em democracia participativa e em construção da identidade nacional no Brasil. Dados empíricos de fontes secundárias são também apresentados, para caracterizar as conferências nacionais.

Além desta seção introdutória, o texto está dividido em outras cinco: a seção 2 busca realizar uma breve discussão conceitual sobre identidade nacional, escalas e conferências nacionais; a seção 3 descreve o contexto de criação das conferências nacionais, na década de 1940; a seção 4 traz uma análise do modelo atual de conferências nacionais, após a Constituição de 1988, com ênfase nos seus mecanismos de hierarquia de escalas; a seção 5 faz uma breve reflexão sobre as conferências em contextos de avanço do autoritarismo; e a última seção traz algumas considerações sobre as conferências como projetos nacionais e jogos de escala.

2. Quadro conceitual

2.1 Identidade nacional e nacionalismo

A ideia de nação não está restrita ao conceito de um país ou Estado soberano, mas alcança um sentido de comunidade à qual as pessoas sintam laços de pertencimento. Nas palavras de Stuart Hall (2001, p. 48), “a nação não é apenas uma entidade política, mas algo que produz sentidos”. O autor explica que, mais que um sistema político, a nação é um sistema de representação cultural, do qual as pessoas participam de acordo com a representação em sua cultura nacional. Para formar essa representação, um elemento essencial é a identidade nacional: As identidades nacionais não são coisas com as quais nós nascemos, mas são formadas e transformadas no interior da representação (HALL, 2001. p. 48).

Essa identidade nacional vai ser traduzida por Billig (1996, p. 186) como a resposta à pergunta “quem nós somos”. Ela é construída a partir da busca por

Revista Espaço & Geografia, v. 28, 2025 (DOI: 10.26512/2236-56562025e58193).

<https://periodicos.unb.br/index.php/espacoegografia/index>

um particularismo nacional, um conjunto de traços distintivos que identificam os membros daquela comunidade. De um modo geral, para assegurar sua aceitação, as nações imitam as formas das outras, mas procuram sempre evidenciar esses elementos de distintividade nacional (BILLIG, 1996, p. 188). Mais do que uma ideia em comum, a identidade nacional seria a chave para compreender o sentido das práticas de países e seus nacionais (FUKUYAMA, 2019)

A retórica da unidade nacional sobrevive a partir de muitos silêncios. Desconsidera os aspectos regionais divergentes e esconde o caráter conflitivo do regionalismo (LEITE, 1976, p. 267). Para que o ente nacional, muito mais abstrato, possa ser reconhecido pela sociedade, precisaria primeiro tomar a frente e colocar à sua sombra os governos regionais, muito mais próximos da realidade cotidiana de cidadãos e cidadãs. Com isso, impõe-se como uma síntese que apresenta como homogêneo o que é diverso; e harmônico o que é conflituoso.

O grande engano do projeto de unidade nacional é que ele parece democrático. Aparentemente, o véu da nacionalidade abraça os diferentes, recebe a diversidade e abre as portas para todas as pessoas, o que é, na prática, muito semelhante ao discurso da inclusão. No entanto, a uniformização cultural que se segue envolve a imposição de um modelo cultural específico (geralmente ligado a uma elite política) sobre a totalidade de outras formas culturais mais populares. Os mecanismos mais utilizados, para essa finalidade, são a educação oficial e a instrumentalização do Estado (GELLNER, 1993).

Essas considerações ajudam a compreender o discurso de unidade nacional como um discurso ideológico. Isso não significa que seja um construto cultural que evita juízos de validade e legitimidade, comuns no discurso científico por exemplo, ou que lhe seja oposto. A principal característica do discurso ideológico é a omissão, o uso estratégico de apagamentos e silenciamentos, para esconder ou distorcer aspectos da realidade que lhe sejam desfavoráveis. Segundo Marilena Chauí, o discurso ideológico é:

um discurso lacunar é feito de silêncios encarregados de ocultar a realidade, de tal maneira que, se tentamos preencher as lacunas e os silêncios, ele não se converte num

discurso verdadeiro, mas se autodestrói (CHAUÍ, 2013, p. 292).

Por fim, projetos nacionais operam em uma lógica de antagonismo, que atrai e consolida os seus seguidores e, ao mesmo tempo, repele e desqualifica seus adversários. De um lado, poderiam ser considerados como uma das “ideias do tempo”, para usar a expressão de Roberto Schwarz (1973, p. 156). Justificariam ações e opiniões, quando alinhadas à mesma agenda. Para os indivíduos que seguissem essas ideias, além do prestígio que as acompanha, seria reconhecida a participação em uma espécie de “esfera augusta” (p. 154-155), de profunda diferenciação política.

De outro lado, projetos nacionais antagonizam seus opositores. Não é um exercício fácil, em contextos políticos e sociais marcados pela heterogeneidade e diversidade, em que é praticamente impossível diferenciar de forma objetiva aliados e adversários. Uma das formas mais comuns de cumprir essa tarefa de união dos diferentes contra os semelhantes é o apelo à imagem da crise, que, segundo Marilena Chauí:

a crise é imaginada como um movimento da irracionalidade que invade a racionalidade do social e do político, gera desordem e caos e precisa ser conjurada para que a racionalidade (anterior ou outra, nova) seja restaurada (CHAUÍ, 2013, p. 99).

Da crise, que afasta a racionalidade, decorre o perigo, que força a união. Contra esse perigo irracionalmente comunicado, é necessária, como única forma de sobrevivência, o estreitamento dos vínculos e a ação conjunta. Com isso se forma a unidade de grupos, comunidades, seitas, exércitos – e também nações. Como explica Marilena Chauí:

A crise é usada para fazer com que surja diante dos agentes sociais o sentimento de um perigo que ameaça igualmente a todos, dá-lhes o sentimento de uma comunidade de interesses e de destino e os leva a aceitar a bandeira da salvação da sociedade supostamente homogênea. [...] A crise serve, assim, para dissolver todas as diferenças e contradições, empenhando todos os agentes sociais na tarefa da reorganização da nação (CHAUÍ, 2013, p. 100-101)

O nacionalismo, com esse sentido, ganha as características de um mito (BOUCHARD, 2013). Tem como objetivo um projeto de unidade nacional e, para essa finalidade, tenta construir uma identidade por meio de apelos a um discurso ideológico. A imagem da crise e a imagem do perigo, além do antagonismo delas resultante, seriam marcas típicas desse discurso.

Esse debate não está restrito à análise dos países do norte global. O trabalho de Benedict Anderson (1991) trouxe o cenário latinoamericano para o centro das discussões sobre identidade nacional e nacionalismo. Ele explicou como a ideia de nação precisou ser construída (ou imaginada) de formas diferentes para justificar os movimentos de independência das colônias da região, em relação a suas metrópoles. Apesar das críticas contemporâneas apontarem as limitações de sua análise, a América Latina continua sendo um campo valioso para estudos sobre identidade nacional (MILLER, 2006).

O caso do Brasil reforça essa percepção de identidade construída. Com diferentes formas e fundamentos, o principal desafio sempre foi o de justificar uma identidade nacional única em um território marcado por profunda diversidade. A existência do Brasil como nação foi historicamente explicada por argumentos que variaram desde questões religiosas e políticas até características físicas da população ou do meio ambiente, ou uma combinação de todas elas. Em síntese, segundo Fabrício Maciel (2020, p. 149), a ideologia da brasilidade é formada pelo composto mágico “deus-política-homem-natureza” (MACIEL, 2020, p. 149).

O Estado resultante desse processo de afirmação de identidade nacional foi, portanto, bastante contraditório. Em oposição aos movimentos populares e revolucionários que provocaram a fragmentação das colônias espanholas em vários países independentes na América Latina, o desafio no Brasil era preservar íntegro o grande e heterogêneo território nacional. Como se isso não fosse complexo o suficiente, todas as mudanças políticas procuraram manter também intacto o patrimônio das oligarquias coloniais (LESSA, 2008).

2.2 Escala e conferências nacionais

Escala diz respeito à forma de compreensão do espaço geográfico e, portanto, decorre deste conceito. Para Milton Santos, o espaço é uma realidade complexa, que “reúne a materialidade e a vida que a anima” (Santos, 1996, p.51). Dada a sua abrangência e amplitude, o espaço não pode ser analisado senão por meio de recortes, limites e camadas, que serão trazidos pelas escalas.

O debate sobre escalas constitui um dos temas mais acirrados e intensos no chamado “giro geográfico” da teoria social crítica (SOJA, 1989). Em relação ao conceito de escala, Adam Moore agrupa as diferentes posições em duas correntes de pensamento: de um lado, os materialistas, encabeçados por Neil Smith, que entendem as escalas como “entidades socioespaciais materiais”; de outro, as posições mais idealistas, que entendem as escalas como um “constructo epistemológico que apresenta ordenamentos socioespaciais específicos” (MOORE, 2018, p. 4).

Neste trabalho, a escala é o conceito operacional por meio do qual podemos analisar as conferências nacionais como fenômeno. Para essa finalidade, adotamos a definição instrumental de Iná Elias de Castro, cuja síntese afirma que

a escala é o artifício analítico que confere visibilidade à parcela ou dimensão do real. Como este só pode ser apreendido por representação e por fragmentação, a escala constitui uma prática, embora intuitiva e não refletida de observação e elaboração do mundo (CASTRO, 2014, p. 90).

As conferências nacionais, da mesma forma, têm sido objeto de extensa produção científica, especialmente de autoras e autores brasileiros. São frequentes questões sobre representação política nesses espaços (Almeida, 2012; Souza et al., 2012) e debates sobre a efetividade de suas deliberações (Pires, 2011; Pires e Vaz, 2010; Gurza Lavallo, 2011), em especial acerca da sua influência sobre as políticas públicas e agenda legislativa (Pogrebinschi e Santos, 2011; Pogrebinschi e Ryan, 2018; Pogrebinschi, 2010). Há ainda análises sobre a articulação das conferências com outros mecanismos do sistema nacional de participação social (Gurza Lavallo e Szwako, 2014; Almeida, 2017).

Ao analisar a literatura, Souza et alii (2013) identificaram diferentes tendências teóricas, que entendem o fenômeno como espaços públicos institucionalizados; como canais de participação; como uma instituição participativa; como interfaces socioestatais; como espaços alternativos de representação; ou como espaços ou sistemas integrados de participação, deliberação e representação (Souza et al., 2013). Muito embora esteja atualmente revogado, é o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2024, que traz a definição mais precisa e objetiva do que se entende por conferência nacional:

Art. 2º. (...)

IV - conferência nacional - instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado; (BRASIL, 2014)

Com essas características, os processos conferenciais, como fenômenos, constituem um estudo de caso exemplar para a aplicação do conceito de escala. Alguns estudos já avançaram nesse sentido, utilizando conferências como evidências para discussões sobre representação política (Faria; Lins, 2013) ou análises sobre democracia no nível local (Avritzer, 2006). Para estimular os debates nesse campo, seria proveitoso compreender um pouco mais quais são as escalas envolvidas na realização de um processo conferencial e que mecanismos são utilizados para sua articulação. Essa leitura será feita nas próximas seções, em dois momentos: no período de criação das conferências nacionais, na década de 1940; e no formato mais contemporâneo, após a Constituição de 1988.

3. Conferências nacionais como um projeto nacional

Nesse contexto, as conferências nacionais vão surgir nas décadas de 1930 e 1940, em um governo que almejava a construção de uma identidade nacional que pudesse superar os vínculos com as oligarquias regionais. De um lado, essa visão era sustentada por autores como Gilberto Freyre, o “grande ideólogo da unidade nacional” (MACIEL, 2020, p. 93). De outro, a agenda política de Getúlio Vargas buscou fazer com que a ideologia nacional se refletisse “no imaginário

popular e na ação política concreta” (MACIEL, 2020, p. 84). Nesse período, o presidente disputava espaço e lealdades com os governos regionais e, por isso, lhe interessavam mecanismos de interlocução entre o governo nacional e a sociedade.

Nesse período, os sindicatos são fortalecidos como agentes políticos de interlocução. Teriam, segundo escreveu Oliveira Viana naquela época, uma natureza híbrida e diferenciada, abaixo das instituições administrativas do Estado, mas “acima do vasto mundo das associações privadas” (VIANA, 1943, p. 7). Assumindo responsabilidades da vida pública, levariam adiante um projeto de “organização social do nosso povo”, enquanto o Estado Novo ativamente estimulava o movimento de sindicalização, por meio do qual as classes sociais e econômicas:

irão efetivamente – e não teoricamente, como até agora – participar do Estado, penetrar nos seus conselhos e corporações e neles realizar a afirmação democrática da sua vontade e dos seus interesses (VIANA, 1943, p. XI).

As conferências nacionais vão surgir, portanto, como uma criação do governo nacional, que buscava ganhar espaço sobre as oligarquias regionais, e dentro de um contexto geral de promoção da participação da sociedade como forma de cidadania. Obviamente, não se tratava de uma participação irrestrita, mas segundo as regras determinadas pelo próprio governo central. Seria uma das manifestações daquilo que Wanderley Guilherme dos Santos define como cidadania regulada:

Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei (SANTOS, 1979, p. 75, grifos do autor).

Desde a sua origem, portanto, as conferências nacionais se apresentam como uma iniciativa do governo central, amparada por um discurso de unidade nacional que tinha como interlocutores os governos locais. Esse formato foi transformado ao longo dos anos, principalmente após a Constituição Federal de

1988, na direção de um processo participativo construído em parceria com estados e municípios. Contudo, mesmo após essa transição, algumas características de um projeto de unidade nacional permanecem, como será discutido nas próximas seções: a síntese e apagamento das contribuições provenientes das etapas estaduais e municipais e a definição das regras no nível nacional.

Outra característica original que persiste até os dias atuais é a prevalência da participação mediada pela representação. No período do Estado Novo, os sindicatos eram os principais grupos responsáveis por fazer a intermediação política entre a sociedade e o governo central. Atualmente, esse papel foi compartilhado com movimentos sociais e organizações da sociedade civil, que são os titulares das vagas nos colegiados nacionais que, por sua vez, organizam as conferências. O incentivo à distribuição de vagas na etapa nacional para as conferências livres, diminuindo a participação relativa das vagas oriundas das etapas estaduais, também é uma evidência de como esses grupos ganham cada vez mais espaço como intermediadores entre a sociedade e o governo nacional.

4. Mecanismos de hierarquias de escala

4.1 Representação

Após a Constituição Federal de 1988, predominou um modelo de conferência nacional marcado pela ampla participação da sociedade civil organizada. Souza et alii (2013) avançaram na tentativa de definição do que seria uma conferência típica e elegeram como uma das características comuns a realização de etapas preparatórias:

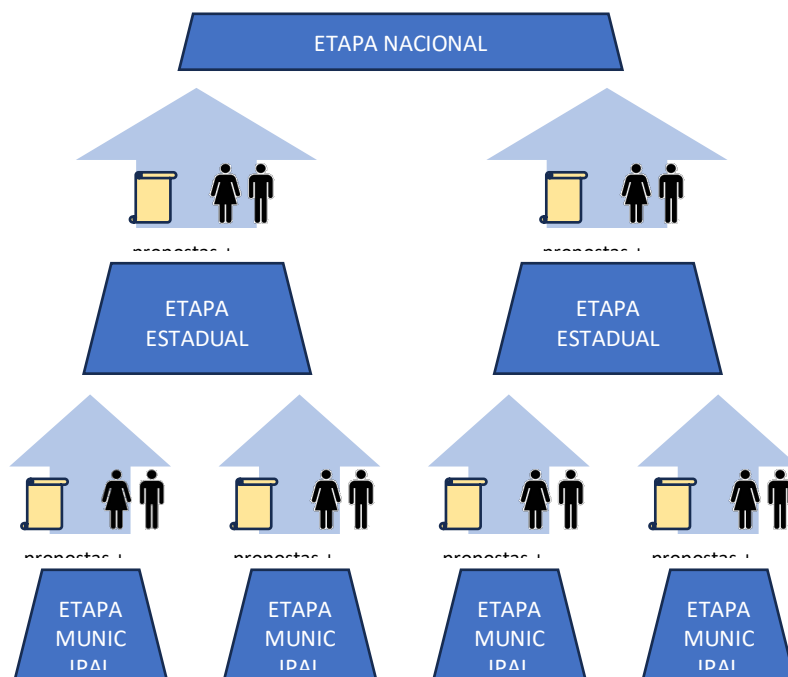
Outra característica comum, que enfatiza inclusive seu papel histórico de articulação nacional, é a ocorrência de etapas preparatórias. A existência de etapas interconectadas reforça o caráter processual das conferências e seu potencial mobilizatório. Além disso, cabe mencionar como aspecto usual a maneira de interconexão que passa pelo encaminhamento de propostas e pela seleção de representantes – tanto do governo como da sociedade – para as etapas seguintes. Assim, a escolha

de representantes e a formulação de propostas podem ser vistos recorrentes na realização das conferências. (Souza et al., 2013, p. 38)

As etapas preparatórias são, assim, admitidas pela literatura como uma característica típica das conferências nacionais. Elas consistem, na prática comum, na realização de encontros locais com os atores sociais engajados em torno do tema, para discussões e deliberações que contribuirão para eventos posteriores de debate, em escalas mais agregadas. Essas contribuições usualmente tomam a forma de propostas, que sumarizam as posições daquele nível e servem de insumo para os trabalhos do nível seguinte, e de representantes, que são escolhidos para participar da próxima etapa. Esse fluxo segue uma via ascendente, conforme a Figura 1 abaixo, em que propostas e representantes das etapas municipais são enviadas para as etapas estaduais, que por sua vez enviam propostas e representantes para a etapa nacional.

Algumas conferências nacionais incorporam outras escalas além da municipal e estadual. Existem, portanto, casos de processos conferenciais que contemplam etapas intermunicipais, interestaduais ou regionais, além de recortes menos usuais, como comunidades brasileiras no exterior, biomas e distritos ou territórios indígenas. Em suma, a organização espacial das etapas preparatórias das conferências nacionais pode variar de acordo com as especificidades das políticas públicas relacionadas ao seu tema. As etapas municipais e estaduais (e do Distrito Federal), no entanto, permanecem como uma característica comum.

FIGURA 1 - Via ascendente de organização das etapas preparatórias das conferências nacionais



Fonte:

elaboração própria

É importante mencionar que, nas preparatórias, as propostas e representantes são enviados às etapas seguintes, mas não há uma vinculação necessária entre eles. Isso significa dizer que os procedimentos de seleção das propostas e de eleição dos representantes são independentes entre si e não há, portanto, um compromisso das pessoas escolhidas em atuarem em defesa das pautas que emergiram da mesma arena.

Isso traz uma complexidade maior para o debate sobre a representação nas etapas nacionais. Souza et alii (2012) já haviam apontado a fragilidade dos mecanismos de autorização dos representantes em conferências nacionais, assim como a ausência de *accountability*, como uma via de mão dupla. Além disso, chamaram a atenção para o fato de haver, nas etapas nacionais, um poder nas mãos das comissões organizadoras em indicar representantes nacionais, convidados, além de conselheiros e membros dessas mesmas comissões como delgados natos, sem passar pelo procedimento de eleição nas etapas estaduais.

Outro elemento que contribui para diminuir o espaço da representação por via ascendente é a prática cada vez mais difundida das conferências livres. Inovação criada nas conferências de juventude, as conferências livres constituem

Revista Espaço & Geografia, v. 28, 2025 (DOI: 10.26512/2236-56562025e58193).

<https://periodicos.unb.br/index.php/espacoegografia/index>

arenas criadas e organizadas pela sociedade civil, sem interferência estatal, segundo regras e critérios predeterminados pela comissão organizadora (SOUZA et al., 2012, p. 61). Após a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, em 2008, deixaram de ser uma etapa meramente consultiva e passaram a enviar propostas para a etapa nacional. Com a 16ª Conferência Nacional de Saúde, em 2019, as conferências livres passam a enviar também representantes para a etapa nacional, em um procedimento que passou a ser chamado de via horizontal (AVELINO; SILVA, 2022). Na 17ª edição dessa mesma conferência, em 2023, foram realizadas 99 conferências livres preparatórias para a etapa nacional, elegendo 373 pessoas delegadas, que representaram 10,5% do total de representantes credenciados (BRASIL, 2024a).

Por fim, outra informação que merece ser destacada é o fato de que o relatório final das conferências traz a lista de propostas aprovadas, mas não faz nenhuma referência à escala de origem de cada uma delas. Após as etapas estaduais, é comum a elaboração de um caderno de propostas, com a lista de todas as contribuições enviadas pelas etapas preparatórias, incluindo a identificação da sua origem, territorial ou não, como material de apoio ao trabalho dos participantes. Contudo, depois que passam pela plenária final da etapa nacional, as propostas deixam de ser tratadas como o fruto de um debate municipal, estadual ou mesmo de uma conferência livre e são apresentadas de modo uniforme, como partes equivalentes de um documento de caráter nacional. A etapa nacional funciona, portanto, não apenas como um filtro, aprovando ou desaprovando aquilo que vem das etapas anteriores, mas também como um processo de síntese, apagando as marcas de origem e apresentando o resultado como uma representação do que entende como nacional.

Com base nessas informações, é possível perceber que a escala funciona, na organização dos processos conferenciais, como um elemento de legitimação da autorização que acompanha a escolha de representantes para participação na etapa nacional e não muito mais que isso. Mesmo isso vem sendo mitigado com as indicações diretas feitas pela comissão organizadora nacional e com a ampliação do espaço garantido para representantes das conferências livres, que

não estão submetidas aos critérios de territorialidade e de divisão de segmentos que regem as outras etapas. Pela falta de mecanismos de *accountability*, não é possível afirmar que o participante da etapa nacional está atuando como representante de algum território. Ainda que esteja, não faz diferença para o resultado, em que as propostas são apresentadas como um produto nacional.

Isso se aproxima da ideia de desterritorialização da deliberação (MENDONÇA, 2011, p. 214). Essas perspectivas entendem a deliberação como um fluxo comunicativo, sob uma ótica transversal, que atravessa a vida social e envolve muitas arenas diferentes. As conferências nacionais seriam, então, mais do que um processo, um sistema deliberativo com múltiplas formas de entrada, inclusive esferas mais informais, como as conferências livres, espalhadas no tempo e no espaço.

Essas observações fortalecem a crítica que é feita pela geografia política à democracia participativa. A escala nacional seria marcada pela agregação e pela representação e a escala local seria o ambiente propício a uma maior participação. Segundo Daniel Abreu de Azevedo (2020),

A ideia inicial, para os defensores da denominada democracia participativa, é que a escala nacional é naturalmente a escala da representação, enquanto a escala local é a da participação, por uma questão de distanciamento e proximidade (AZEVEDO, 2020, p. 176).

O autor prossegue trazendo argumentos e referências que contestam essa “romantização do local” (AZEVEDO, 2020, p. 177), mostrando que essa é uma visão superada tanto em um campo quanto no outro. Ainda assim, o atual modelo de conferências nacionais insiste nesse arranjo, restringindo a participação direta da população às etapas municipais e organizando a composição das etapas nacionais sob o critério da representação.

As práticas das conferências livres, que poderiam quebrar essa lógica, acabam por reforçá-la. Mesmo sendo atividades organizadas de forma autônoma pela sociedade civil, influenciam as etapas decisórias por meio de mandatários escolhidos entre seus participantes. Na prática, é ainda uma forma de representação, mais temática do que territorial. Como não precisam passar pelas

etapas estaduais ou municipais, as conferências livres criam um sistema de representação paralela em que a escala nacional pode mobilizar diretamente representantes de qualquer outro nível escalar.

4.2 Resultados

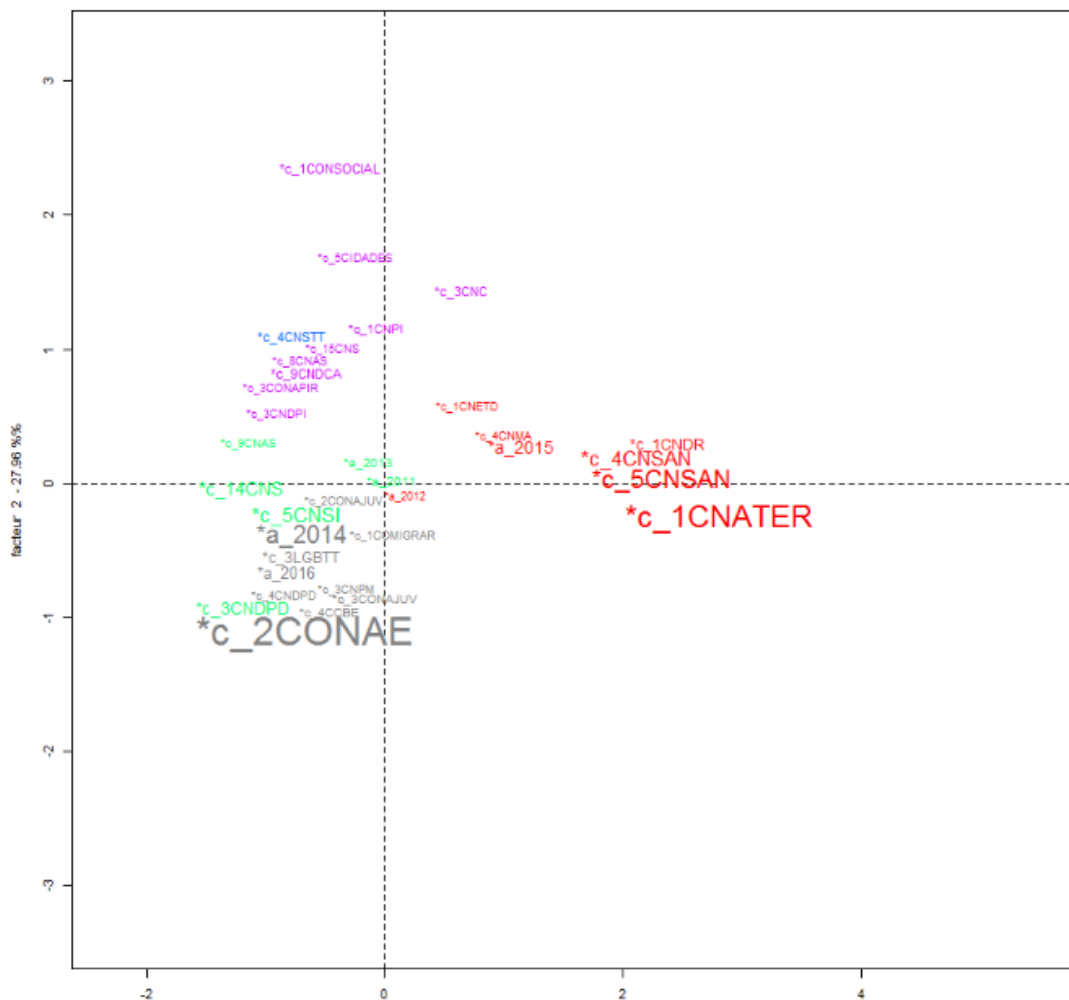
Apesar das diferentes visões a esse respeito, Souza et alii (2013) apontam que há certo consenso em reconhecer que “as conferências são processos que envolvem o Estado e a sociedade na formulação de propostas de políticas públicas” (SOUZA et al., 2013, p. 35). Essa formulação costuma ser apresentada por meio de um documento final contendo o resultado das discussões travadas na etapa nacional na forma de uma lista de propostas (que podem também receber o nome de recomendações, resoluções ou deliberações, entre outros).

Como visto na seção anterior, o procedimento de aprovação na etapa nacional apaga as informações de origem das propostas, inclusive as territoriais, para a produção de uma síntese que se afirme como nacional. Por outro lado, o conteúdo das propostas costuma ser preservado. Há alguns casos de conferências, inclusive, que proíbem a inserção de novas propostas na etapa nacional, que não tenham passado pelas etapas preparatórias, ou mesmo a modificação do conteúdo daquelas que vieram dessas arenas. Nesse contexto, se a territorialidade estiver marcando o próprio texto da proposta, existe uma boa chance de que sobreviva ao apagamento e alcance o documento final.

Há várias pesquisas que avaliam o conteúdo das propostas resultantes das conferências, mas predominam estudos de caso, restritos a áreas específicas de políticas públicas. Um caso (AVELINO; GOULIN, 2018) de análise transversal do conteúdo das propostas foi publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2018. Nele, um acervo de 5.369 propostas resultantes de 28 conferências nacionais realizadas entre 2011 e 2016 foi submetido à Análise Lexical por Contexto de um Conjunto de Segmentos de Texto (Alceste –em francês, Analyse Lexicale par Contexte d’un Ensemble de Segment de Texte). Entre outros resultados, a análise permitiu a divisão do corpus textual em cinco

classes distintas (Figura 2), de acordo com o seu léxico, conforme gráfico de análise fatorial de correspondência (AFC) abaixo:

Figura 2 – AFC das edições de conferências nacionais por classe – Brasil (2011-2016)

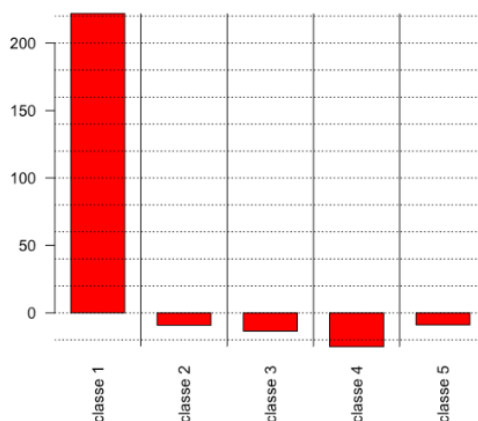


Fonte: AVELINO; GOULIN, 2018, p. 47

A primeira classe, representada na cor vermelha, representa o grupo de propostas que foi considerado mais distinto em relação a todo o resto e, portanto, a primeira e mais fácil clivagem sugerida pelo método. Foram associadas a esse grupo a 1ª Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural; as 4ª e 5ª edições da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional e, sem significância estatística, a 1ª Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente e a 4ª

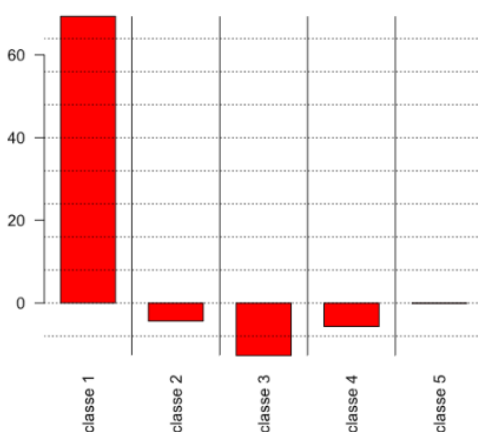
Conferência Nacional do Meio Ambiente. O estudo sugere que essa classe, diferentemente das demais, traz uma discussão explícita sobre território, principalmente a dicotomia rural x urbano (AVELINO; GOULIN, 2018, p. 55).

Figura 3 – Comparação das medidas de qui-quadrado de associação do termo “rural” às classes



Fonte: AVELINO; GOULIN, 2018, p. 56.

Figura 4 – Comparação das medidas de qui-quadrado de associação do termo “urbano” às classes



Fonte: AVELINO; GOULIN, 2018, p. 56.

Os gráficos anteriores evidenciam esse direcionamento lexical. Não é surpresa que conferências que tratem de temas como assistência técnica e extensão rural e segurança alimentar sejam mais sensíveis a questões envolvendo território, em especial sobre a ruralidade. O que chama a atenção, no entanto, é como esses termos estão tão pouco associados às demais conferências. Nesse

estudo, a territorialidade (ruralidade em especial) foi achada como o principal critério distintivo para separar o léxico das propostas de conferências em dois grupos distintos.

Isso mostra, por um lado, que a territorialidade pode marcar o conteúdo das propostas de conferências e, assim, chegar até o relatório final. Em algumas conferências, como naquelas ilustradas na classe 1 (cor vermelha) do gráfico 1, isso parece ser a regra, estimulado pela própria natureza da política pública discutida. Por outro lado, como sugere esse estudo, na grande maioria das conferências a territorialidade não consegue impregnar o léxico das propostas, de forma significativa, a ponto de alcançar o relatório final.

A falta de disponibilidade de dados não permitiu, ainda, atualizar o estudo sobre o léxico das conferências, mas é possível fazer mais algumas considerações com base em informações mais recentes. Das conferências associadas à classe 1 e, portanto, ao léxico que explicita a territorialidade, duas delas realizaram novas edições recentemente: a 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2023) e a 6ª Conferência Nacional de Meio Ambiente (2025, em curso). Em ambos os casos, é crucial notar o hiato entre as atuais edições e as anteriores, analisadas no estudo – 8 e 12 anos, respectivamente. Os outros três casos de conferências associadas a essa classe (Assistência Técnica e Extensão Rural; Desenvolvimento Regional; e Emprego e Trabalho Decente) sequer tiveram novas edições além daquelas mencionadas no estudo.

Essas informações mais atuais são bastante significativas. Esses casos de conferências em que o debate sobre territorialidade e ruralidade conseguiu influenciar o conteúdo das propostas aprovadas são raros e podem ter sido influenciados por uma inclinação tradicional daquelas políticas públicas em considerar essas questões. É muito preocupante, então, quando exatamente essas conferências são simplesmente interrompidas, sem novas edições, ou enfrentam um hiato de mais de 8 anos para voltarem a ser realizadas. É um indício grave de que o debate público sobre esses temas por muito tempo esteve – ou ainda está – interdito.

4.3 Hierarquia de escalas

É comum na literatura apontar como característica das conferências nacionais a existência de “etapas interconectadas, que podem envolver diferentes níveis da Federação” (SOUZA et al., 2013, p. 36). A simples existência de etapas municipais e estaduais, no entanto, não parece suficiente para afirmar que, nos processos conferenciais, a escala seja uma preocupação central.

Os territórios municipais e estaduais (e do Distrito Federal), que à primeira vista parecem centrais na organização dos processos conferenciais, vão perdendo importância à medida que o fluxo deliberativo caminha em direção à etapa nacional. As pessoas escolhidas nas etapas preparatórias não são compelidas a atuar como representantes dos territórios que as elegeram e não estão vinculadas à defesa das propostas provenientes da mesma arena. Além disso, a chamada via ascendente de representação vem perdendo espaço para outras formas de indicação de participantes sem base territorial, como as conferências livres.

Em relação à análise das propostas, as escalas locais funcionam como fonte e primeira arena de debates, mas essa qualidade também é perdida durante a etapa nacional. O que for decidido na plenária nacional será considerado como o resultado da conferência. Propostas que não conquistarem apoio majoritário podem ser descartadas, ainda que sejam importantes para as escalas de onde vieram. Esse procedimento de síntese nacional não tem compromisso com outras escalas além daquilo que entende como nação.

Em relação ao conteúdo das propostas, é possível que marcas de territorialidade sejam preservadas ao longo de todo o processo conferencial, até serem incorporadas no relatório final. Estudos anteriores sugeriram, no entanto, que emergência de propostas conectadas com territórios é comum em um número restrito de conferências. A situação é tão específica que o léxico dessas conferências acaba se mostrando bastante distinto do conjunto das demais, onde o território não aparece com a mesma intensidade. A tendência é que essa discrepância aumente, uma vez que dados recentes mostraram que essas conferências, cujo debate explicita a territorialidade, enfrentaram um longo hiato para realização de novas edições ou estão interrompidas até hoje.

Após essas observações, tratadas nas seções anteriores, a questão sobre a relação entre conferências nacionais e escalas ganha uma outra perspectiva. Na atual configuração, a importância das etapas municipais e estaduais é diluída ao longo do processo conferencial e o elemento decisivo continua sendo a etapa nacional. A falta de realização de alguma das etapas (significativamente) chamadas de preparatórias não impede a realização do evento principal, o que explicita o caráter secundário daquelas. A maneira como são fortalecidas novas portas de acesso que não passam pelas etapas estaduais, como as conferências livres, reforça essa percepção de autonomia da etapa nacional.

Se essas considerações evidenciam que as escalas municipais e estaduais são secundárias nos processos conferenciais, qual é o principal? A resposta é consequencial. As conferências nacionais são, como o próprio nome diz, um empreendimento nacional. A escala que se afirma é a escala nacional, por meio de um procedimento em que contribuições municipais e estaduais são gradativamente filtradas, analisadas e julgadas para a formação de uma síntese nacional – único resultado oficial. Considerando esse poder de aprovação, não é possível entender que seja um processo federativo, porque hierárquico. As conferências nacionais aparecem, portanto, como um processo em que discussões em escalas locais são subordinadas a uma escala nacional, por meio de controles como a representação e a síntese de propostas.

5. Conferências nacionais e autoritarismo

Na análise que faz ao longo de nossa história política, Lilia Schwarcz vai reforçar a constatação de que nosso projeto de nação é marcado por vários vícios de origem. Entre os principais e persistentes problemas estão a concentração de renda e a desigualdade, o racismo estrutural, a violência e o patrimonialismo (SCHWARCZ, 2019, p. 224). Em virtude desse déficit democrático e republicano, o Brasil acabou repetindo historicamente o autoritarismo como forma de lidar com as tensões internas.

O acirramento dessas tensões é um dilema central do mundo contemporâneo. A democracia política, por suas próprias limitações, tem-se

Revista Espaço & Geografia, v. 28, 2025 (DOI: 10.26512/2236-56562025e58193).

<https://periodicos.unb.br/index.php/espacoegografia/index>

mostrado insuficiente para lidar com os problemas relacionados à desigualdade. Com isso, a desdemocratização, decorrente do descrédito na democracia, aparece como um fenômeno global (MIGUEL, 2019).

O Brasil não ficou fora dessa tendência mundial de desdemocratização. Segundo Wanderley Guilherme dos Santos (2017), o golpe parlamentar de 2016, que resultou no impedimento da Presidenta Dilma Rousseff, não foi um elemento anômalo, mas um movimento comum dentro desse tipo de sistema democrático. O Brasil seria mais bem representado, portanto, por uma relação problemática com a democracia e com o próprio capitalismo.

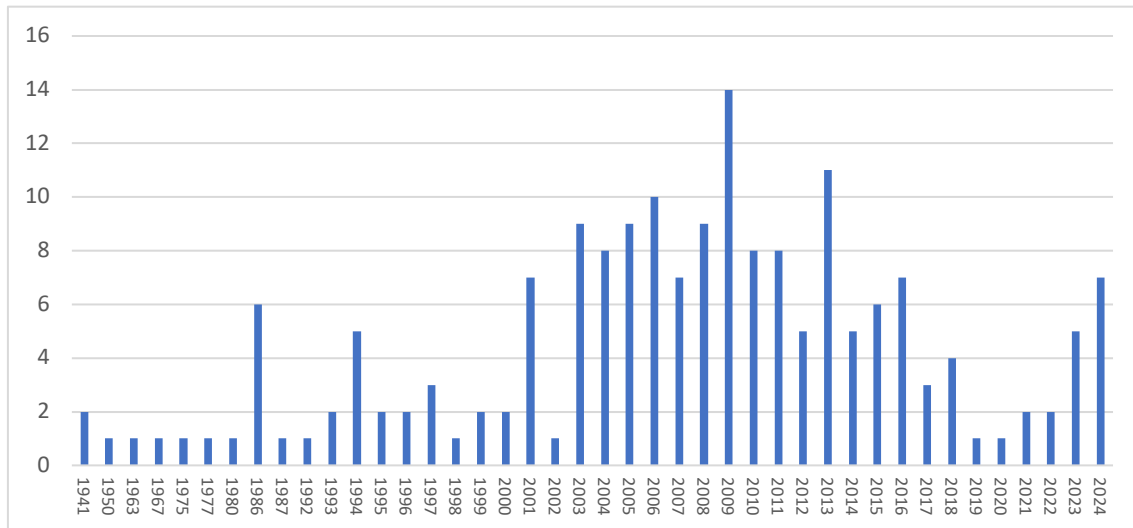
O bolsonarismo foi a versão mais recente desse projeto autoritário. Além do autoritarismo, que permanece como uma tendência latente em nossa história política, trouxe outras características que chegam a ser paradoxais com a ideia de nacionalismo. A defesa de “posição de subordinação passiva explícita em relação aos Estados Unidos, a narrativa pan-nacionalista, pró-ocidental, cristã-conservadora-xenófoba” são elementos que, uma vez observados, fundamentaram a afirmação de que estamos diante de um “nacionalismo às avessas” (BERRINGER et al., 2021, p. 149)

Isso é coerente com a análise de autores contemporâneos, que percebem uma mudança significativa no discurso sobre identidade nacional no Brasil. De argumentos baseados em uma suposta “democracia racial”, estamos passando para retóricas em que a identidade é construída com base na capacidade da sociedade em resistir a adversidades (LITTLEFIELD, 2023). O sentido dessa resistência, porém, pode ser ambíguo. Pode incluir pactos em defesa dos valores constitucionais e contra os retrocessos civilizatórios, como defende Schwarcz (2019, p. 237). Contudo, pode representar também o medo da proletarização e o desejo de ascensão social que fortalecem, principalmente na classe média, projetos políticos conservadores e reacionários (CHAUÍ, 2013, p. 45-47).

No cenário político atual, o projeto nacional capitaneado pelas conferências nacionais seria, em geral, aquele oposto ao chamado “nacionalismo às avessas” (BERRINGER et al., 2021). Envolveria, por contraste àquele, defesa da maior participação do Estado na oferta de bens e serviços públicos, soberania

internacional, enfrentamento às desigualdades, inclusão de minorias e grupos vulneráveis e defesa do Estado democrático de direito. Essa ampliação da participação política, no entanto, ainda seria sob regras definidas pelo governo (nacional), com forte mediação de organizações sociais, em uma concepção mais regulada de cidadania (SANTOS, 1979).

Figura 5 - Número de conferências nacionais por ano (Brasil, 1941-2024)



Fonte: elaboração própria, com dados de Participação em Foco (2025)

Colocada nesses termos, essa disputa entre projetos de nação antagonônicos explica a maneira firme com que processos conferenciais foram suspensos ou adiados depois de 2016 (ver Figura 5). Não se tratava apenas de desfazer ações de um governo anterior ou mesmo de diminuir o protagonismo de grupos que eram seus aliados políticos. O que estava em jogo eram diferentes visões de nação. O governo de Jair Bolsonaro era orientado pelo lema “menos Brasília e mais Brasil”, assim explicado por um de seus apoiadores:

A política, ela não pode ser só nacional. Ela tem que chegar nos municípios, porque lá é que estão as dificuldades dos conselhos municipais. Tem que chegar nos estados, para que os estados possam apoiar os municípios. E esta é a nova proposta do governo Bolsonaro: “menos Brasília e mais Brasil” (BRASIL, 2019).

6. Considerações Finais

Por todas essas discussões, é possível considerar as conferências nacionais não apenas como parte de um projeto de fortalecimento de uma identidade nacional, mas como uma forma oficial de registro dessa identidade. Cumpririam, entre outras funções, o papel de agentes historiográficos do Brasil contemporâneo. Como registro de uma identidade nacional, apresentariam todas as características do modo historiográfico que Daniel Woolf classificou como “territorial” (WOOLF, 2006, p. 82).

Sob essa lente, fica mais fácil interpretar os achados evidenciados nas seções anteriores. A organização da conferência é estruturada para privilegiar as discussões de nível nacional porque ela pretende ser um instrumento de afirmação da unidade nacional. Os debates que tratam de outras escalas são aglutinados e filtrados ao longo do processo de síntese porque, na origem, os governos estaduais e municipais eram os contrapontos desse discurso. Por fim, aquelas conferências nas quais, apesar dessas limitações, discussões e recortes territoriais mais heterogêneos ainda conseguissem influenciar as deliberações finais tenderiam a ser menos frequentes ou mais descontinuadas.

Essas contradições resumem os dilemas que se apresentam hoje para as conferências, como parte de um projeto de identidade nacional. Por um lado, representam uma tentativa de superação do autoritarismo, por meio da promoção da participação e da influência da sociedade nas decisões governamentais, para além dos mecanismos eleitorais da democracia política. Por outro, ainda cai nas armadilhas da cidadania regulada, definindo de forma centralizada critérios e requisitos de acesso a um processo participativo com regras predefinidas, em lugar da democracia direta e sem intermediação.

A escala é um componente central dessa disputa. Muita embora várias políticas públicas operem sob a lógica da descentralização, com pactuação e reconhecimento do papel de estados e municípios, o governo central ainda resiste a ceder o protagonismo. O fantasma da desagregação territorial ainda parece assombrar nossa realidade política, em que o tema da unidade nacional permanece ativo. Mesmo nas conferências nacionais, que expressamente

declaram a importância da participação de estados e municípios, na prática lhes é reconhecido papel coadjuvante, na melhor das hipóteses.

As conferências nacionais podem ser interpretadas, na expressão de Iná Elias de Castro, como um “jogo de escalas”. Em um sistema de representação alternativo aos processos eleitorais tradicionais, os atores sociais disputam, a partir da escala local, a prerrogativa de fazer parte de uma arena na escala nacional. Mais do que um “salto de escala”, na conhecida expressão de Neil Smith (1996), isso representa a construção de um espaço novo, interativo e competitivo, que irá escrever uma parte do discurso de identidade nacional.

Ainda sobre esse jogo, é importante lembrar a crítica apresentada por Azevedo (2020, p. 179): “não existem características pré-estabelecidas para escalas”. Não como presumir de forma automática que um indivíduo, escolhido em uma escala local e reposicionado em um ambiente completamente diferente em uma escala nacional, exercerá uma boa representação. O mesmo vale para as pautas e práticas desses atores sociais, que podem ser relevantes na escala local e não na escala nacional, ou vice-versa. O processo de agregação nas conferências nacionais gera um deslocamento sem contexto. As etapas municipais e estaduais podem e devem ser consideradas naquilo que têm de específico, não como escadas para um debate em escala nacional.

Essas contradições alimentam reações como as do “nacionalismo às avessas”. Se o autoritarismo precisa ser superado, deve ser por projetos políticos que sejam melhores. É possível pensar em conferências e identidades nacionais em que o ideal de unidade nacional coexista com a valorização das diferenças regionais. Em que as escalas federal, estadual e municipal sejam tratadas com a mesma relevância e responsabilidade. Em que a sociedade possa participar de forma universal e irrestrita, sem regulação ou mediação de intermediários de qualquer natureza. Essas são demandas históricas, porém urgentes, que precisam ser levadas em consideração ao se discutir os processos conferenciais. Não é mais razoável, nem sob o pretexto de resistir ao autoritarismo, transformar as conferências nacionais em conferências nacionalistas.

7. Referências Bibliográficas

ALMEIDA, D. C. R. "Representação política e conferências: os desafios da inclusão da pluralidade". Texto para Discussão, n° 1750. Brasília: Ipea, 2012.

ALMEIDA, D. C. R. "Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a política nacional de participação social". Sociedade e Estado, vol. 32, n° 3, p. 649-680, 2017.

ANDERSON, Benedict. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Revised ed. New York: Verso, 1991.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; GOULIN, Letícia Volpi. Base de dados sobre conferências nacionais e um ensaio de análise lexical por contexto. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2374).

AVELINO, Daniel Pitangueira de; SILVA, Lucas Raimundo de Oliveira da. A XVI Conferência Nacional de Saúde (8ª+8): contextos e desafios. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 32, jan.-jun. 2022, p. 31-42.

AVRITZER, L. "New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics". *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, p. 623-637, 2006.

AVRITZER, L. "Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil". Texto para Discussão n° 1739. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

AZEVEDO, Daniel A. de. Escala e escala política: como a geografia pode apontar a fragilidade na teoria da democracia participativa. *Espaço & Geografia*, vol. 23, n. 1, 2020, p. 149-184.

BERRINGER, Tatiana; CARNEIRO, Gabriel Santos; SOPRIJO, Gabriel; SOUZA, Leonardo Martin de; BARROS, Larissa de Oliveira. Nacionalismo às avessas. Capítulo 8. In: MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRINGER, Tatiana (orgs.). *As bases da política externa bolsonarista: relações internacionais em um mundo em transformação*. Santo André, SP: EdUFABC, 2021, p. 139-150

BILLIG, M. Nationalism as an international ideology: imagining the Nation, Others and the world of nations. In: BREAKWELL, G.M.; LYONS, E. (Eds.). *Changing european identities: social psychological analysis of social change*. Oxford: ButterWorth-Heinemann, 1996, pp.181-194.

BOUCHARD, Gérard. National Myths: An Overview. In BOUCHARD, Gérard (ed.). *National Myths: Constructed Pasts, Contested Present*. New York: Routledge, 2013, p. 276-297.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. Audiência pública: defesa dos direitos da pessoa idosa – decretos que mudam Conselho do Idoso. Brasília: Câmara dos Deputados, 21 ago. 2019. (Vídeo de 2 horas e 35 minutos). Disponível em: <<https://youtu.be/DjXtcGPjOSY>>. Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. 17ª Conferência Nacional de Saúde: relatório final. Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2024. (Série Participação Social & Políticas Públicas). Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/conferencias/17a-cns/publicacoes/livro_web_relatorio_17_conferencia_nacional-2025-compactado.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2025.

CASTRO, Iná Elias de. Escala e pesquisa na geografia: problema ou solução? *Espaço Aberto*, PPGG-UFRJ, vol. 4, n. 1, p. 87-100, 2014.

CHAUI, Marilena. *Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro*. Belo Horizonte: Autêntica Editora; Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. 294 p. *Escritos de Marilena Chaui*, v. 2 (Organizador André Rocha)

FARIA, C. F.; LINS, I. L. Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional. In: Avritzer, L.; Souza, C. H. L. (orgs.). Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, p. 73-94, 2013.

FUKUYAMA, Francis. Why National Identity Matters. *Journal of Democracy* 29 (4), 2018, p. 5-15.

GELLNER, Ernest. Nações e nacionalismo. Lisboa: Gradiva, 1993.

GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Pires, R. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, vol. 7, p. 33-42, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; SZWAKO, J. "Origens da política nacional de participação social: entrevista com Pedro Pontual". *Novos Estudos, Cebrap*, vol. 99, p. 91-104, 2014.

HALL, Stuart. Identidade Cultural e pós-modernidade. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LEITE, Dante Moreira. O caráter nacional brasileiro. 3 ed. São Paulo: Pioneira, 1976.

LESSA, Carlos. Nação e nacionalismo a partir da experiência brasileira. *Estudos Avançados*, v. 22, n. 62, p. 237-256, jan. 2008.

LITTLEFIELD, N. After racial democracy? The state's rhetorical reconstruction of national identity in Brazil (1990-2019). *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 19(2), 2023, p. 137-157.

MACIEL, Fabrício. O Brasil-nação como ideologia. A construção retórica e sociopolítica da identidade nacional. Rio de Janeiro: Autografia, 2020

MENDONÇA, R. F. Reconhecimento e (qual?) deliberação. *Opinião Pública*, Campinas, v. 17, n. 1, p. 206-227, jun. 2011.

MIGUEL, Luis Felipe. O colapso da democracia no Brasil. Da Constituição ao golpe de 2016. São Paulo: Expressão Popular/Fundação Rosa Luxemburgo, 2019

MILLER, Nicola. The Historiography of Nationalism and National Identity in Latin America. *Nations and Nationalism* 12 (2), 2006, p. 201-221.

Revista Espaço & Geografia, v. 28, 2025 (DOI: 10.26512/2236-56562025e58193).

<https://periodicos.unb.br/index.php/espacoegografia/index>

MOORE, Adam. Repensar a escala como uma categoria geográfica: da análise para a prática. *GEOgraphia*, Niterói, Universidade Federal Fluminense, vol. 20, n. 42, jan./abr. 2018.

PIRES, R. R. C. "Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação". Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, R. R. C.; Vaz, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: Avritzer, L. A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Ipea/Cortez, p. 253-304, 2010.

POGREBINSCHI, T. "Participação como representação: o impacto das conferências e dos conselhos nacionais na formulação e execução de políticas públicas". Iesp/Ministério da Justiça, Relatório de pesquisa, 2010.

POGREBINSCHI, T.; Ryan, M. "Moving beyond input legitimacy: when do democratic innovations affect policy making?". *European Journal of Political Research*, vol. 57, n° 1, p. 135-152, 2018.

POGREBINSCHI, T.; Santos, F. "Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional". *Dados*, vol. 54, n° 3, p. 259-305, 2011.

ROMÃO, W. M. "Busca do sentido político de processos participativos: uma tipologia das conferências nacionais de políticas públicas no Brasil". In: Latin American Studies Association Congress, Political Institutions and Processes, San Juan, Puerto Rico, 27-30 maio 2015.

SANTOS, Milton. A natureza do espaço – Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A democracia impedida: o Brasil no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2017

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHWARCZ, Lilia M. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARZ, Roberto. *Idéias fora do lugar*. Estudos CEBRAP, n. 5, 1973, 151-161

SMITH, Neil. *Spaces of Vulnerability*. *Critique of Anthropology*, vol. 16, n. 1, 1996, p. 63-77.

SOJA, Edward. *Geografias Pós-Modernas: A reafirmação do espaço na Teoria Social Crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiuza; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. *Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação*. *Argumentum*, vol. 4, núm. 1, enero-junio, 2012, pp. 152-172.

SOUZA, C. H. L., et al. *Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político*. In: Avritzer, L.; Souza, C. H. L. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea, p. 25-52, 2013.

VIANA, Oliveira. *Problemas de direito sindical*. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1943.

WOOLF, Daniel. *Of nations, nationalism, and national identity: reflections on the historiographic organization of the past*. (Chapter 5). In: WANG, Edward; FILLAFER, Franz Leander (eds.). *The Many Faces of Clio: Cross-cultural Approaches to Historiography: Essays in Honor of Georg G. Iggers*. New York, Oxford: Berghahn Books, 2006, pp. 71-103.