

E-participação: Uma Análise da 13ª Conferência Estadual de Assistência Social em Santa Catarina, Brasil

E-participation: An Analysis of the 13th State Conference on Social Assistance in Santa Catarina, Brazil

Participación electrónica: un análisis de la XIII Conferencia Estatal de Asistencia Social en Santa Catarina, Brasil

Sullivan Desirée Fischer

Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil

sullivan.fischer@udesc.br

Bruna Hamerski

Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil

bruh_hamerski@hotmail.com

Cléia Demétrio Pereira

Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil

cleia.pereira@udesc.br

Leonardo Secchi

Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil

leonardo.secchi@udesc.br

Recepción: 15 Enero 2024
Aprobación: 02 Agosto 2024
Publicación: 18 Marzo 2025



Acceso abierto diamante

Resumo

Objetivo da pesquisa: Analisar como a prática da e-Participação aplicada à 13ª Conferência de Assistência Social do Estado de Santa Catarina realizada em 2021 favoreceu ou dificultou a participação e em que medida influenciou os atores na tomada de decisão.

Enquadramento teórico: As conferências são espaços de participação social e de deliberação para a formulação de planos para a política de Assistência Social e são realizadas no Brasil desde 1995, presencialmente. Devido a pandemia da covid-19, o formato foi alterado para virtual. Para fundamentar essas perspectivas, exploramos a literatura sobre participação cidadã em conferências, e-participação durante a pandemia da covid-19 e elementos que influenciam o processo de e-participação e mediação.

Metodologia: Analisamos as três fases do processo conferencial: preparatória, execução e conclusão. O desenho metodológico foi influenciado principalmente pelo trabalho de Coelho, Cunha e Pozzebon (2022) que seguem uma abordagem baseada em processos, e considera os atores, o *design*, a interação, os mecanismos de influência e mediação que, somados, levam aos resultados do processo de e-participação. Utilizamos fontes múltiplas para essa análise: pesquisa bibliográfica e documental, questionário e observação.

Resultados: O formato virtual apresenta maior objetividade na discussão das pautas, favorece a inclusão de mais indivíduos e requer menor investimento na realização das conferências. Contudo, exige maior habilidade dos participantes, especialmente no uso de tecnologias, o que dificulta a participação dos usuários do Sistema Único de Assistência Social.

Originalidade: Estudos sobre conferências têm investigado elementos distintos. Contudo, observamos a ausência de estudos sobre conferências em formato *on-line*, em específico na Assistência social e no período da pandemia.

Contribuições teóricas e práticas: Identificamos uma lacuna na literatura em relação à análise da participação eletrônica em conferências estaduais. O estudo preenche esta lacuna, ao investigar como ocorreu esta transição e suas implicações teóricas e práticas e ao oferecer orientações prescritivas para futuros cenários de participação eletrônica nestas ferramentas. Uma das contribuições é

que o formato virtual trouxe maior objetividade à conferência e o debate foi mais direto, aumentando as chances de incluir mais indivíduos, mas a qualidade da participação pode ser prejudicada por este formato, devido à baixa familiaridade com o uso da tecnologia.

Palavras-chave: políticas públicas, participação social, conferência, participação eletrônica.

Abstract

Research objective: To analyze how the practice of e-Participation, applied at the 13th Social Assistance Conference of the State of Santa Catarina, held in 2021, favoured or hindered participation and to what extent it influenced the actors in decision-making.

Theoretical framework: Conferences are spaces for social participation and deliberation to formulate plans for Social Assistance policy and have been held in Brazil since 1995, in person. Due to the Covid-19 pandemic, the format was changed to virtual. To support these perspectives, we explored the literature on citizen participation in conferences, e-participation during the Covid-19 pandemic, elements that influence the e-participation process and mediation.

Methodology: We analyze the three phases of the conference process: preparation, execution and conclusion. The methodological *design* is mainly influenced by the work of Coelho, Cunha and Pozzebon (2022) who follow a process-based approach, and consider the actors, *design*, interaction, mechanisms of influence and mediation, together, lead to the results of the process of e-participation. We used multiple sources for this analysis: bibliographic and documentary research, questionnaire and observation.

Results: The virtual format presents greater objectivity to the discussion of agendas, favours the inclusion of more individuals and requires less investment to hold conferences. However, it requires greater skill from participants, especially in the use of technology, which makes participation difficult, especially for users of the Unified Social Assistance System.

Originality: Studies on conferences have investigated distinct elements. However, there is a lack of studies on conferences in an *on-line* format, specifically in social assistance and during the pandemic period.

Theoretical and practical contributions: We have identified a literature gap regarding the analysis of e-participation in state conferences. The study fills this gap by investigating how this transition occurred and its theoretical and practical implications, and offering prescriptive guidelines for future e-participation scenarios in these tools. One of the contributions is that the virtual format brought greater objectivity to the conference and the debate was more direct, it also increased the chances of including more individuals; but the quality of participation may be harmed by this format, due to low familiarity with the use of technology.

Keywords: public policy, social participation, conference, e-participation.

Resumen

Objetivo de la investigación: Analizar cómo la práctica de la e-Participación, aplicada en la 13ª Conferencia de Asistencia Social del Estado de Santa Catarina, realizada en 2021, favoreció o dificultó la participación y en qué medida influyó en los actores en la toma de decisiones.

Marco teórico: Las conferencias son espacios de participación y deliberación social para la formulación de planes de política de Asistencia Social y se realizan en Brasil desde 1995, de manera presencial. Debido a la pandemia de Covid-19, se cambió el formato a virtual. Para respaldar estas perspectivas, exploramos la literatura sobre participación ciudadana en conferencias, participación electrónica durante la pandemia de Covid-19, elementos que influyen en el proceso de participación electrónica y mediación.

Metodología: Analizamos las tres fases del proceso del congreso: preparación, ejecución y conclusión. El diseño metodológico está influenciado principalmente por el trabajo de Coelho, Cunha y Pozzebon (2022) quienes siguen un enfoque basado en procesos, y consideran que los actores, el diseño, la interacción, los mecanismos de influencia y la mediación, en conjunto, conducen a los resultados del proceso. de participación electrónica. Utilizamos múltiples fuentes para este análisis: investigación bibliográfica y documental, cuestionarios y observación.

Resultados: El formato virtual presenta mayor objetividad en la discusión de agendas, favorece la inclusión de más personas y requiere menos inversión para la realización de conferencias. Sin embargo, requiere mayor habilidad de los participantes, especialmente en el uso de la tecnología, lo que dificulta la participación, especialmente de los usuarios del Sistema Único de Asistencia Social.

Originalidad: Los estudios sobre congresos han investigado distintos elementos. Sin embargo, faltan estudios sobre conferencias en formato *on-line*, específicamente en asistencia social y durante el período de pandemia.

Aportes teóricos y prácticos: Hemos identificado un *gap* en la literatura sobre análisis de la participación electrónica en las conferencias estatales. El estudio llena este vacío investigando cómo ocurrió esta transición y sus implicaciones teóricas y prácticas, y ofreciendo orientación prescriptiva para futuros escenarios de participación electrónica en estas herramientas. Uno de los aportes es que el formato virtual aportó mayor objetividad a la conferencia y el debate fue más directo, además aumentó las posibilidades de incluir a más personas; pero la calidad de la participación puede verse perjudicada por este formato, debido a la baja familiaridad con el uso de la tecnología.

Palabras clave: política pública, participación social, conferencia, participación electrónica.

INTRODUÇÃO

Este artigo teve como objetivo investigar como a prática da e-Participação aplicada à 13ª Conferência Estadual de Assistência Social, realizada em Santa Catarina (CEAS/SC), favoreceu ou dificultou a participação e, em que medida influenciou os atores na tomada de decisão nas deliberações. As Conferências de Assistência Social são instrumentos importantes no processo de deliberação para a formulação do plano de política de Assistência Social, e têm sido realizadas no Brasil desde 1995. Tais instrumentos fazem parte do movimento de descentralização ocorrido no Brasil na década de 1990 e transferiram para os estados e municípios brasileiros a maioria das funções de gestão da política social (Arretche, 2002).

Em termos de participação, o processo de descentralização contribuiu para a disseminação de conselhos de políticas públicas, conferências e orçamentos participativos como modelos de participação cidadã. Especificamente, as conferências são espaços democráticos de participação social, nos quais representantes do governo e da sociedade civil discutem o cenário atual, problemas e demandas políticas. Esse debate é orientado por meio de um relatório emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que define o tema da Conferência, as linhas temáticas e a estruturação do processo das conferências, além de servir como orientação para municípios, estados e Distrito Federal. Realizadas a cada 2 anos em três níveis de governo - municipal, estadual e nacional, as conferências de políticas caracterizam-se como uma ferramenta institucionalizada de baixo para cima para a partilha de poder e fortalecimento da cidadania.

A participação na conferência é aberta a todos os cidadãos interessados, com direito a levantar questões e discutir propostas, mas apenas os delegados eleitos têm direito a voto nas deliberações. Portanto, a conferência inclui momentos de debate com todos os participantes e momentos de discussões entre os delegados para votação.

Há uma estratégia importante no processo de escolha dos delegados, cuja representação segue a proporcionalidade de representantes do governo e da sociedade civil entre os segmentos de usuários, trabalhadores e entidades (Brasil, 2021b). Essa estratégia possibilita reduzir as assimetrias de poder e conhecimento entre os atores. Além disso, dá voz aos usuários dos serviços, como tomadores de políticas e burocratas de nível de rua.

Desde sua criação, as Conferências de Assistência Social têm sido realizadas em formato presencial. Devido à pandemia de Covid-19, no entanto, houve a necessidade de adaptação para o modo virtual, em conformidade com as recomendações de normas de saúde. Essa mudança exigiu ajustes no processo da conferência, principalmente devido ao uso da tecnologia, que alterou o formato da Conferência e da participação, do presencial para a e-participação. Vale lembrar que as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) foram amplamente utilizadas durante o período da pandemia da covid-19 por vários órgãos e organizações formalmente institucionalizados, como conselhos de políticas públicas, para continuar o trabalho, como uma alternativa síncrona e assíncrona para a interação e diálogo entre governo e sociedade, para consultas e deliberações (Amâncio & Meneses Neto, 2021; Oliveira & Mendonça, 2022) e não interromper os processos de participação social nas políticas.

Diante dessa mudança da 13ª Conferência Estadual de Assistência Social de Santa Catarina para o formato virtual e o fim da pandemia da covid-19, buscamos responder à seguinte questão: Como a prática da e-participação aplicada à 13ª Conferência Estadual de Assistência Social realizada em Santa Catarina (CEAS/SC) favoreceu ou dificultou a participação e influenciou os atores na tomada de decisões nas deliberações para a formulação do plano de política de Assistência Social?

Trabalhamos com a análise das três fases da dinâmica de participação nas conferências: preparatória, execução e conclusão da conferência. As análises focam nas relações de poder, nos atores envolvidos, nas ferramentas escolhidas, no *design* da plataforma, nas interações e nos mecanismos de mediação utilizados.

Para apoiar as perspectivas analisadas, exploramos a literatura sobre a participação cidadã em conferências, e-participação durante a pandemia da covid-19, elementos que influenciam o processo de e-participação e mecanismos de mediação adotados nesse processo. O desenho metodológico utilizado pela pesquisa e descrito nos procedimentos metodológicos é principalmente influenciado pelo trabalho de Coelho, Cunha e Pozzebon (2022), que seguem uma abordagem baseada em processos, que considera os atores, o *design*, a interação, os mecanismos de influência e mediação, que, somados, levam aos resultados do processo de e-participação.

REFERENCIAL TEÓRICO

Tradições de pesquisa na teoria democrática e a importância da lente deliberativa para conferências

Ao falarmos sobre teoria democrática, é importante notar que existem várias correntes, sendo as duas mais predominantes e conhecidas na literatura a democracia representativa e a democracia deliberativa (Almeida, 2014). O conceito de democracia representativa tem suas raízes no constitucionalismo, pois trata a democracia como um método, um mecanismo utilizado para alcançar um determinado fim. Nesta concepção de democracia, a participação é vista como um procedimento para a escolha de representantes. Aqui estamos falando de muitos eleitores, que são chamados periodicamente para escolher seus representantes (Schumpeter, 1943; Dahl, 1956).

Para Schumpeter, a democracia é um método para alcançar um determinado fim, um tipo de arranjo institucional usado para tomar uma decisão política. Assim, a participação, para essa teoria, não é vista como um fim em si mesma, mas como um meio para a tomada de decisões (Schumpeter, 1943). A democracia deliberativa, baseada nas ideias de Jürgen Habermas, Joshua Cohen e Andrew Arato, baseia-se no debate, na divergência e nas visões opostas sobre o mesmo assunto e nos fóruns de discussão para melhorar a tomada de decisões sobre questões que são previamente trazidas para a esfera pública, espaço para conflito e discordância (Habermas, 1997).

Vamos nos concentrar na última teoria, já que as conferências foram construídas com o objetivo de debater ideias e problemas que impactam a política, mesmo que haja representantes (delegados) eleitos para esse fórum de discussão. Nesse contexto, a democracia deliberativa ganha destaque porque visa ampliar os canais de deliberação e a formação de vontades coletivas, sem, no entanto, desconsiderar a existência e a importância das instituições (Habermas, 1999), especialmente no caso do Brasil e da América Latina como um todo, um contexto em que a institucionalização é importante porque implica implementação obrigatória (Pogrebinschi, 2021). A democracia deliberativa é uma visão importante da participação que pode ser aplicada no caso das conferências porque não considera apenas a deliberação entre diferentes visões, nem exerce a participação apenas por meio de uma ferramenta, mas sim a relação entre esses dois elementos, gerando uma soma entre a vontade construída no espaço institucional e a opinião informal (Cohen, 1998; Habermas, 1997).

No Brasil, a teoria da democracia deliberativa começou a ganhar destaque nos anos 2000, quando as ferramentas que surgiram com a Constituição Federal de 1988 começaram a ser estudadas, especialmente conselhos de políticas públicas, conferências e orçamentos participativos (Avritzer, 2000; Horochovski et al., 2019). Desde então, vários estudos sobre essas ferramentas têm sido realizados.

Participação cidadã nas Conferências: revisão de escopo

Para entender o que tem sido pesquisado sobre conferências, realizamos uma revisão de escopo nas bases de dados Scopus, Web of Science e Scielo. Esta revisão resultou na seleção de 13 artigos que tratam do tema das conferências. Os estudos apresentados abrangem conferências estaduais, municipais e nacionais.

Quanto aos objetivos, os estudos sobre conferências investigaram diferentes elementos, como a influência do desenho institucional na efetividade das conferências (Pogrebinschi & Ryan, 2018), o significado dos discursos

e percepções dos participantes das conferências (Chaves & Egry, 2012; Martelli, Almeida, & Luchmann, 2019; Miranda et al., 2016; Neto & Artmann, 2014), a influência das conferências na responsividade do Poder Legislativo (Pogrebinschi & Ventura, 2017) ou no Congresso Nacional (Pogrebinschi & Santos, 2011), a participação de segmentos específicos nas conferências, como a juventude rural, no estudo de Silva Júnior e Moura (2021), a inserção e relação entre o conselho e a conferência (Silva & Santos, 2021; Lima, 2019), e estudos com análises baseadas em relatos descritivos de experiências em conferências (Guizardi et al., 2004; Tofani & Carpintério, 2012).

Quanto à influência do *design* na qualidade das conferências, a literatura mostra que o *design* sozinho não pode explicar a qualidade da participação. O que realmente influencia e contribui para a efetividade das conferências é o seu efeito na legislação ou nas agendas. Praticamente não há evidências da influência do *design*, mas quando a sociedade civil é incluída, mesmo em um *design* institucional descentralizado, as ferramentas são eficazes e participativas (Pogrebinschi & Ryan, 2018). Este elemento se alinha a um dos trabalhos que analisou a percepção dos participantes das conferências e mostrou que as deliberações das conferências não são vinculantes, ou seja, não se tornam necessariamente decisões tomadas pelo Poder Público (Neto & Artmann, 2014).

Nesse contexto, outros elementos também foram observados em relação aos discursos e percepções dos participantes. É possível observar que, no caso observado da saúde, as demandas geradas após as conferências têm pouca influência dos conselheiros e acabam tendo grande influência das demandas apresentadas pelo Poder Público. Além disso, as demandas não recebem tratamento analítico para serem transformadas em ações e estratégias de promoção de mudanças, permanecendo como expressões de demandas genéricas (Miranda et al., 2016). Observamos, também, no caso da conferência de saúde, uma tendência de responsabilizar indivíduos e co-responsabilizar profissionais pelos obstáculos que aparecem ao final, com a aprovação de propostas que não consideram os limites do sistema público de saúde, o que acaba fazendo com que as demandas permaneçam em "zero a zero" (Chaves & Egry, 2012).

Ainda sobre a percepção dos participantes, foi possível observar que, para haver uma verdadeira inclusão diversificada da sociedade nos modelos de participação, não basta pensar na inclusão como a 'presença de indivíduos', é necessário considerar a inclusão de temas, interesses, causas e novos indivíduos e grupos na arena de debate (Martelli, Almeida, & Luchmann, 2019).

Ao focarmos na influência das conferências no legislativo e no congresso nacional, descobrimos que as conferências tornam o Congresso Nacional mais responsivo, uma vez que vários temas extraídos das conferências foram aprovados como proposições e emendas constitucionais promulgadas (Pogrebinschi & Santos, 2011; Pogrebinschi & Ventura, 2017).

Quanto aos trabalhos que buscaram analisar a participação de segmentos específicos nas conferências, observamos que eles conseguiram obter êxitos em relação às propostas enviadas às conferências. No entanto, não se pode fazer uma generalização sobre isso, uma vez que apenas um estudo de amostra analisou a participação de segmentos específicos (Silva Júnior & Moura, 2021).

Em relação às produções que analisaram a relação entre conselhos e conferências, observamos a possibilidade de empoderamento e ascensão dentro da conferência, para a qual os conselheiros precisam eleger portais e propostas de políticas para as assembleias estaduais e nacionais, pois, quanto mais conferências forem ampliadas territorialmente, mais representativos serão os conselheiros (Faria, Silva, & Lins, 2019).

Por fim, observamos nos trabalhos que analisaram e descreveram as experiências das conferências que a inclusão dos conselheiros como delegados foi um marco importante para a participação cidadã qualificada no debate. No entanto, ainda existem obstáculos presentes nos modelos de participação, mesmo após a institucionalização e a expansão quantitativa das conferências (Guizardi et al., 2004; Tofani & Carpintério, 2012).

A partir deste levantamento das produções e dos resultados mencionados, consideramos duas inferências importantes. A primeira diz respeito à participação a partir de uma perspectiva individual. Observamos que o

envolvimento individual não coagido pode ter efeitos causais, o que está alinhado com a maioria dos estudos existentes no campo da democracia participativa, que argumentam sobre "mini públicos" em pequena escala. O "cidadão comum", aquele indivíduo que, em teoria, não está vinculado a um conselho ou não tem mandato de representação em qualquer entidade, também pode participar, e isso pode ter efeitos positivos naqueles que têm poder de deliberar (Pogrebinschi & Samuels, 2014). Isso ajuda a destacar um aspecto que consideramos relevante, no contexto dos trabalhos, que está ligado ao período de tempo das conferências. Este fato ganha ressonância no trabalho de Silva e Lima (2019), que identificaram fragilidade nos estudos em relação ao Plano Plurianual (PPA), devido ao fato de o tempo de planejamento e a realização da conferência não estarem alinhados, as deliberações/os resultados da Conferência acabam não sendo contemplados nesse planejamento.

O processo de e-participação durante a pandemia da covid-19

Considerando as constantes mudanças proporcionadas pelo desenvolvimento tecnológico e sua estreita relação com a ferramenta de e-participação, é possível afirmar que este ainda é um conceito difuso e em construção. No entanto, há um consenso na literatura que diz que a maioria dos trabalhos apresenta uma relação direta com o conceito de governo eletrônico (e-gov) (Macintosh, 2004; O'Donnell et al., 2007; Tambouris, Liotas, & Tarabanis, 2007; Possamai, 2011; Fan & Luo, 2014; Dwivedi, 2017; Pina, Torres, & Royo, 2017).

Com base nessas premissas e na literatura sobre o assunto, definimos e-participação como iniciativas para envolver os cidadãos em processos de consulta e tomada de decisão mediados pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), realizadas tanto pelo governo quanto pela sociedade civil. Elas podem abranger diferentes fases, desde consultas simples até a incorporação das demandas dos cidadãos nas decisões. Uma consideração crucial na pesquisa sobre e-participação é a necessidade de considerar a especificidade de cada contexto, pois não é viável analisá-la da mesma forma em diferentes situações. Isso se deve a uma série de elementos específicos, como cultura, desigualdade social, exclusão digital, falta de interesse dos indivíduos em participar e, acima de tudo, os arranjos institucionais existentes (Dalakiouridou et al., 2011; Dwivedi, 2017; Pina, Torres e Royo, 2017; Freitas e Teixeira, 2019; Steinbach, Wilker e Schöttle, 2019; Pogrebinschi, 2021).

O cenário recente da pandemia da covid-19, em nível global, afetou muitos países, incluindo o Brasil e, conseqüentemente, alavancou o uso de várias ferramentas de e-participação, muitas delas conhecidas como inovações democráticas, mas também contribuiu para a migração de modelos de participação existentes para o formato virtual (Amâncio & Meneses Neto, 2021; Fonseca, 2021; Oliveira, 2021; Oliveira & Mendonça, 2022).

A intensificação das reuniões virtuais estimulada pela pandemia da covid-19 (Coelho, Cunha, & Pozzebon, 2022) também deu visibilidade ao poder das ferramentas *on-line*, que começaram a ganhar importância central na participação cidadã em políticas públicas (Pogrebinschi, 2021; Oliveira; Mendonça, 2022; Fonseca, 2021; Amâncio & Meneses Neto, 2021; Pietila et al., 2021).

Ao pesquisarmos a literatura sobre atuação no formato *on-line*, no âmbito das conferências estaduais, encontramos uma falta de estudos que analisaram o tema das conferências durante o período da pandemia. Em uma busca realizada nas bases de dados do Google Scholar, encontramos alguns trabalhos que mencionam indiretamente. No entanto, essas produções não mostram análises sobre conferências nesse cenário pandêmico, nem sobre as dinâmicas de e-participação no âmbito das conferências estaduais (Izepão; Celeste, 2022; Maccari, 2022; Silva, Pinheiro, & Santos, 2022; Ferraz, Borrego & Rocha, 2023; Peixoto & Silva, 2024).

Elementos que influenciam a efetividade da e-participação

Ao observarmos os elementos que influenciam a participação cidadã, a teoria de Fung (2006) ganha destaque, baseada em três dimensões que exercem influência direta na participação dos indivíduos, a saber:

quem participa, como participam e a influência da participação nas decisões governamentais. Coelho, Cunha e Pozzebon (2022) expandem as possibilidades de influências, adicionando três dimensões: o papel das condições institucionais, as habilidades das partes interessadas e a forma como as experiências são integradas em redes mais amplas para se tornarem sustentáveis.

O estudo realizado por Pina, Torres, & Royo (2017) sinaliza o potencial da tecnologia para informar, educar e capacitar, e corrobora com a e-participação no contexto da participação política em modelos de democracia participativa que se enquadram nesse contexto. Assim, o uso da tecnologia é um elemento que caracteriza a e-participação (Steinbach, Wilker, & Schöttle, 2019).

A e-participação também faz parte do contexto do governo eletrônico (Fan & Luo, 2014) e pode fornecer uma série de benefícios em relação à inclusão dos cidadãos na tomada de decisões governamentais (Dwivedi, 2017). Dessa forma, Steinbach, Wilker, & Schöttle (2019) enfatizam a necessidade de sair do escopo da mera adição de tecnologia e da observação do estágio em que as práticas são inseridas no ciclo das políticas públicas (Pogrebinschi, 2021), com ênfase na dimensão ‘como participam’ e ‘condições institucionais’. Ou seja, o contexto em que as práticas são inseridas e o *design* das ferramentas (Abreu, 2016; Kitanova, 2020; Pietila et al., 2021).

Embora a e-participação, no âmbito das conferências, seja uma iniciativa estadual, um movimento recente tem sido o crescimento de iniciativas digitais promovidas pela sociedade civil, especialmente após a pandemia da covid-19. Também é interessante, portanto, investigar os atores, buscando identificar quem participa das conferências e entender, por outro lado, a falta de interesse em se engajar por parte dos indivíduos (Alarabiat, Soares, & Estevez, 2021) em relação à dimensão - “quem participa” (Fung, 2006; Coelho, Cunha, & Pozzebon, 2022).

A dimensão ‘como participam’ também foi observada em estudos que investigaram o nível de participação, buscando entender se, de fato, esses modelos são deliberativos ou se acabam sendo meramente consultivos (Sampaio, 2016). Encontramos estudos que buscaram investigar como as práticas são inseridas no ciclo das políticas públicas, revelando a importância da dimensão “influência da participação nas decisões governamentais” (Pogrebinschi, 2021).

Um elemento que tem sido amplamente investigado na literatura recente focou no interesse, nas condições e nas habilidades dos participantes no âmbito das práticas (Fonseca, 2021; Amâncio & Meneses Neto, 2021; Oliveira & Mendonça, 2022), direcionado à dimensão ‘habilidades das partes interessadas’.

Finalmente, vale destacar a importância de alguns elementos que atendem à dimensão “como as experiências são integradas em redes mais amplas”, a saber: os contextos em que a e-participação é inserida e seus processos de tomada de decisão, a relação entre a participação individual e a maturidade democrática do país (Steinbach, Wilker, & Schöttle, 2019; Kitanova, 2020), a exclusão digital, característica de países subdesenvolvidos (Gohn, 2019), a influência do tipo de sistema político (Ladinho, Junior, & Dunfloth, 2020; Fonseca, 2021), bem como o nível de conscientização da sociedade em relação à política (Ladinho, Junior, & Dunfloth, 2020).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, de natureza qualitativa e descritiva (Vergara, 2011) e buscou analisar se a prática da e-participação favoreceu ou dificultou a participação e em que medida influenciou os atores na tomada de decisões durante a 13ª Conferência Estadual de Assistência Social de Santa Catarina, realizada em 2021, em meio à pandemia da covid-19. É importante destacar que esta Conferência vem ocorrendo no Brasil desde 1995, em formato presencial, mas, devido às restrições sociais decretadas, houve a necessidade de mudança para o formato virtual. Apesar da mudança de formato, a estrutura organizacional da Conferência foi mantida. A mudança foi no número de dias dedicados às atividades da Conferência, que normalmente duram cinco dias.

O estado de Santa Catarina possui 295 municípios, uma população de aproximadamente sete milhões de habitantes e possui Conselhos de Assistência Social institucionalizados nos 295 municípios. Todos realizaram a conferência municipal, mas apenas 270 municípios apresentaram deliberações, que foram debatidas na conferência estadual, entre os dias 24 e 26 de novembro de 2021. Nos três dias de conferência, participaram 583 atores, representantes do governo e da sociedade civil, distribuídos por segmentos de usuários, trabalhadores e entidades e atores sem representação.

A coleta de dados foi organizada a partir de múltiplas fontes: 1) documentos; 2) questionário; e 3) observação. A análise documental incluiu documentos publicados pelo CNAS, CEAS, Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, responsável pela política no Estado, relatórios dos resultados das Conferências municipais e o relatório da conferência estadual. O questionário incluiu um conjunto de perguntas, organizadas em dois blocos: o primeiro para revelar quem são os atores que participaram da 13ª Conferência Estadual de Assistência Social de Santa Catarina e o segundo baseado nas dimensões trazidas por Fung (2006) e Coelho, Cunha e Pozzebon (2022), que foram distribuídas nas três fases do processo da conferência: preparatória, execução e conclusão. 68 participantes responderam ao questionário.

A observação direta foi realizada através da nossa participação na equipe de relato da 13ª Conferência Estadual, o que se mostrou essencial para compreendermos a dinâmica da Conferência. O uso de múltiplas fontes permitiu a triangulação dos dados, proporcionando uma compreensão do caso investigado (Stake, 2005).

O processo da conferência

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) estabelece a Assistência Social (arts. 203 e 204) como parte da política de seguridade social, juntamente com a previdência social e a saúde, classificada como uma política redistributiva (Theodore Lowi), não contributiva no Brasil, um direito de todo cidadão que dela necessitar.

A regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ocorreu em 1993, com base na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que institucionaliza um modelo de gestão democrática, descentralizada e participativa para a execução da política nas três instâncias da federação - União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A partir da LOAS, o Conselho Nacional de Assistência Social também é institucionalizado (Lei nº 8.742/93) e são criados conselhos em todas as unidades federativas. Os Conselhos são espaços de participação para discutir as demandas da política de assistência social, definir diretrizes para seu aprimoramento e controle social. Este modelo tem sido um dos principais instrumentos de gestão descentralizada e participativa no sistema de assistência social (Raichelis, 2000).

O CNAS é o órgão de representação social da política de assistência social no país e uma de suas funções é convocar a Conferência de Assistência Social, emitindo resoluções e relatórios de orientação. Especificamente, o CNAS emitiu os relatórios 1, 2, 3 e 4, com diretrizes e convocação para a Conferência de 2021. Assim, o CEAS convocou a 13ª Conferência Estadual de Assistência Social de Santa Catarina.

O processo de conferência é escalonado, com as conferências municipais ocorrendo primeiro, seguidas pelas conferências estaduais e, em seguida, pela conferência nacional. Os atos normativos emitidos pelo CNAS interferem diretamente na organização das etapas da conferência, definindo o tema, os tópicos para debate, os parâmetros para condução dos trabalhos, a estrutura do processo da conferência, o percentual de representação dos atores por segmento, o número e os critérios para escolha dos delegados para a etapa nacional.

Em 2021, o tema foi "Assistência Social: Direito do Povo e Dever do Estado, com financiamento público, para enfrentar as desigualdades e garantir a proteção social".

Cinco tópicos temáticos foram definidos para orientar o debate: " TEMA 1 - Proteção social não contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos da assistência social no combate às desigualdades; TEMA 2 - Financiamento e orçamento como instrumento para a gestão dos compromissos e co-responsabilidades dos entes federados para garantir os direitos da assistência social; TEMA

3 - Controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS e a importância da participação dos usuários; TEMA 4 - Gestão e acesso à seguridade socioassistencial e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias dos direitos da assistência social e da proteção social; TEMA 5 - Atuação do SUAS em situações de calamidade pública e emergências (Brasil, 2021d).

Entre as diretrizes que as entidades devem observar está a paridade de representação e as etapas do processo da conferência divididas em: preparatória, execução e conclusão. A representação regulamenta 50% de representantes do governo e 50% da sociedade civil, distribuídos por segmentos de usuários e trabalhadores.

A fase preparatória é considerada técnico-política e inclui a sistematização dos relatórios das conferências municipais, realizadas no estado, e deliberações. Nada impede que as etapas estaduais e nacionais aconteçam na ausência da conferência de qualquer município.

Nesta fase, também são realizados debates sobre o estágio de implementação do Plano Decenal de Assistência Social e do Plano Decenal Estadual para reflexão e avaliação dos avanços e desafios da política. A fase preparatória tem o potencial de mobilizar os atores a se envolverem no debate sobre a realidade do território, para qualificar a participação. A fase de execução é o momento em que os trabalhos propriamente ditos são desenvolvidos, incluindo momentos de palestras, com painéis temáticos sobre o tema da conferência e as deliberações.

O debate e a discussão dos problemas, desafios e demandas foram realizados em grupos de trabalho por tema.

As propostas são analisadas nos grupos de trabalho, que, após discussão, são votadas pelos delegados. Na fase de conclusão, as propostas votadas são ranqueadas e até 10 propostas para o Estado e 10 para a União são selecionadas.

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A apresentação dos resultados está organizada em dois blocos. O primeiro reúne questões sobre: a) perfil dos respondentes que participaram da 13ª Conferência Estadual, realizada em 2021, no formato virtual. O segundo bloco foi organizado de modo a entender: b) como esses atores participaram (Fung, 2006); c) a influência da participação nas decisões governamentais (Fung, 2006); d) o papel do contexto/condições institucionais (Coelho, Cunha e Pozzebon, 2022); e) as habilidades das partes interessadas (Coelho, Cunha e Pozzebon, 2022); e f) como as experiências são integradas em redes mais amplas (Coelho, Cunha e Pozzebon, 2022).

Na caracterização de "quem participa", buscamos identificar o segmento que o participante representava, o tipo de envolvimento que teve na Conferência, se trabalha na assistência social e há quanto tempo atua nessa área, quantas vezes participou de conferências (municipal, estadual e nacional), faixa etária, gênero, cor/raça, escolaridade e renda. As Figuras 1 e 2 mostram os dados do painel. Esta caracterização é importante para a correlação com o segundo bloco de perguntas da pesquisa.

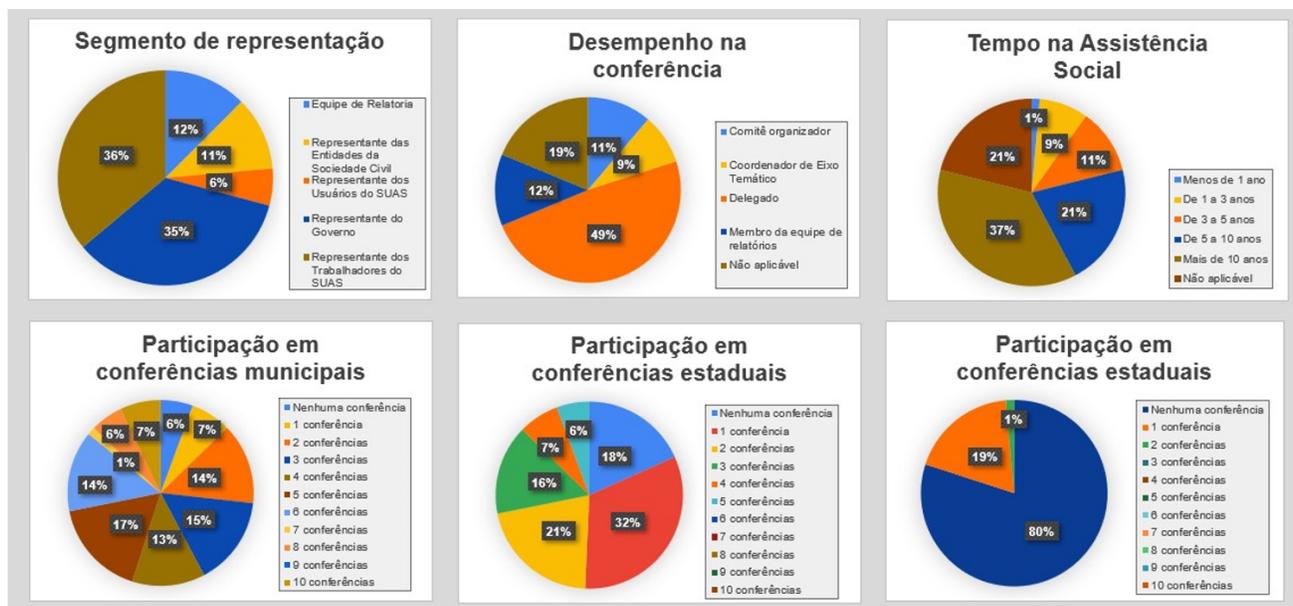


Figura 1 Painel de representação por segmento, tipo de envolvimento, tempo de atuação e participação em Conferências

Com base nos dados apresentados na Figura 1, foi possível identificar que 33,8% dos respondentes são do setor governamental e 54,5% representam a sociedade civil (36,8% trabalhadores do SUAS, 11,8% sociedade civil, 5,9% usuários do SUAS) e 13,2% representam a equipe de relatoria. É importante lembrar que a Conferência é um espaço aberto para a participação, mas apenas os delegados eleitos têm o poder de decidir sobre as propostas. Essa participação nas deliberações deve ser igual, com 50% do segmento governamental e 50% da sociedade civil, formalmente eleitos em fóruns para essa representação. Nesse sentido, o percentual de respondentes do segmento da sociedade civil é maior e, considerando a diversidade desse grupo, percebemos que as contribuições são mais confiáveis sobre as facilidades ou dificuldades encontradas na e-participação, quando comparadas aos representantes do governo, que, em princípio, estão mais preparados para o uso das TICs.

Incluímos na identificação de "quem participa" a equipe de relatoria da Conferência, considerando que esses atores também têm contribuições para a compreensão dos fatores que facilitaram ou dificultaram a e-participação na conferência, devido ao seu envolvimento com e nos grupos de trabalho, como apoio aos participantes e delegados da conferência durante as deliberações e como observadores desse processo. Além disso, parte da equipe de relatoria é composta por profissionais da assistência social que atuam em municípios nesta área.

Observamos também que, dos respondentes da pesquisa, 55,9% participaram como delegados, atores considerados ativos no processo, independentemente do segmento representativo, e 36,8% atuam há mais de 10 anos na assistência social. Quando analisamos a participação em conferências, observamos que 86,9% dos respondentes participaram de 2 a 10 conferências municipais, o que demonstra experiências anteriores nesse processo em formato presencial. Todas as conferências anteriores foram realizadas com a presença física dos participantes e essa experiência, a princípio, é utilizada pelo respondente como comparação à sua percepção das facilidades ou dificuldades encontradas na e-participação. Por outro lado, quando analisamos a participação dos respondentes em uma conferência estadual, observamos que 50,1% participaram em média de 2 a 5 conferências estaduais, mas, por outro lado, 30,9% dos respondentes participaram em 2021 pela primeira vez em uma conferência estadual. Para esses participantes, é possível que a comparação ocorra em relação às experiências(s) municipal(is). Observamos também que 79,4% dos respondentes nunca haviam participado de uma conferência nacional.

A Figura 2 apresenta dados sobre faixa etária, gênero, cor/raça, escolaridade e renda.

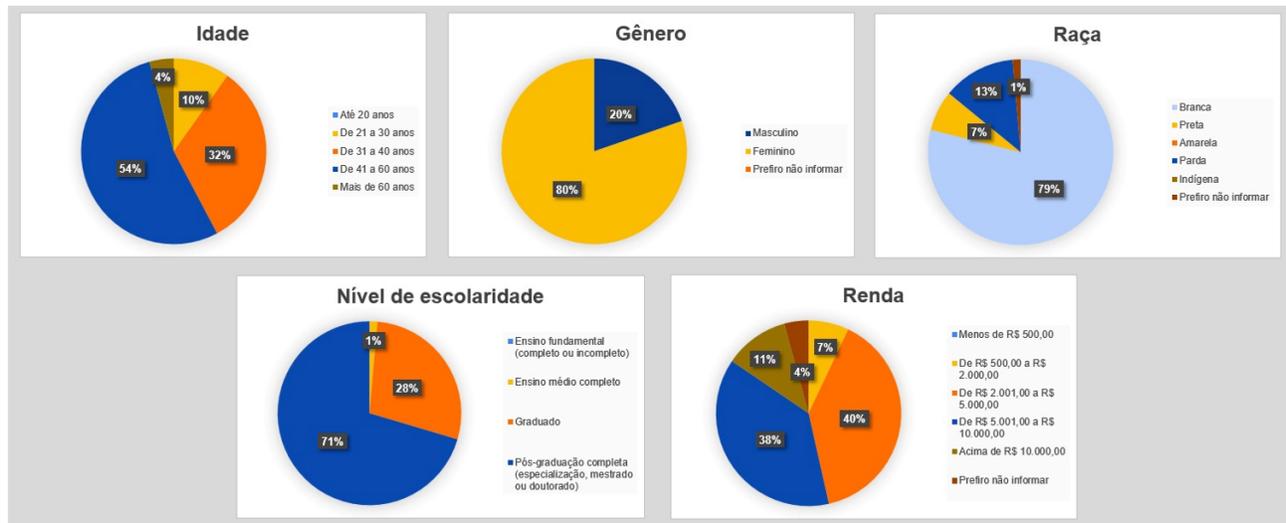


Figura 2 Painel de dados sobre faixa etária, gênero, cor/raça, escolaridade e renda

A partir desta análise, encontramos que a maioria dos respondentes estava na faixa etária de 41 a 60 anos (54,4%), seguida por 31 a 40 anos (30,9%), com predominância de mulheres (80,9%), e a maioria se declarou branca (79,4%). Em termos de escolaridade, encontramos que 98,5% eram formados ou pós-graduados, com rendas variando de 2.001,00 a 5.000,00 (41,2%) e até 10.000,00 (36,8%). Esses dados mostram que os participantes têm um alto nível de escolaridade, comparado à média nacional da população com 25 anos ou mais, medida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2019, que mostra 9,4 anos de estudo. Esse perfil de participantes é mais maduro e possui uma renda alta, considerando a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE (2018), que indica uma renda familiar per capita média de R\$ 1.650,78.

As contribuições de Fung (2006), Pina, Torres, & Royo (2017), Steinbach, Wilker, & Schöttle (2019), Dwivedi (2017) e Ventura (2016) nos permitiram analisar como a participação", a discussão e a interação dos participantes da conferência ocorreram neste formato de e-participação. Do ponto de vista dos respondentes, descobrimos que na fase preparatória, o formato virtual dificultou a apresentação de seus argumentos para 58,8% dos participantes, enquanto para 11,8% não houve mudança e para 25% esse formato facilitou a apresentação de seus argumentos. Na fase preparatória, foram realizados eventos para mobilizar os diferentes segmentos - usuários, trabalhadores e entidades - para participar da conferência, com o objetivo de ampliar e qualificar a participação e o controle social.

Esse elemento dialoga com outra dimensão da literatura, as habilidades dos *stakeholders*, trazida por Cunha, Coelho, & Pozzebon (2022), que influenciam diretamente a participação nas conferências, dado que mais da metade dos respondentes alegaram ter sido prejudicados pelo formato virtual. Considerando que a maioria dos respondentes pertence à sociedade civil, esses dados indicam que eles têm menos experiência com TICs do que os representantes do governo.

A literatura sobre a importância do *design* da ferramenta é corroborada por Abreu (2016), Kitanova (2020) e Pietila et al (2021), já que 58,8% dos participantes indicam que sua participação foi prejudicada pelo formato virtual. A importância e a influência do *design* também foram identificadas em estudos que analisaram conferências presenciais na revisão da literatura sobre conferências (Pogrebinschi & Ryan, 2018).

É importante problematizar essa questão para verificar até que ponto as ferramentas tecnológicas são participativas ou meramente consultivas, como aponta Sampaio (2016). Além disso, a maioria dos participantes afirmou que a participação efetiva foi dificultada pelo uso da tecnologia.

A partir da análise da fase de execução, representada pelo evento da Conferência, a maioria dos respondentes percebeu que houve uma concentração do debate conduzido pelo coordenador do tema (66,2%), seguido pelos delegados do governo (27,9%), delegados trabalhadores (17,6%), delegados usuários do SUAS (11,8%), delegados das entidades (8,8%) e, para 16,2% dos respondentes, o debate foi conduzido por outros participantes não identificados. Quanto ao nível de debate nas discussões das propostas oriundas dos municípios, antes das deliberações sobre os eixos temáticos, 39,7% dos respondentes indicaram que foi baixo, enquanto 29,4% indicaram que foi alto. No entanto, 30,9% dos participantes disseram que o debate sobre as propostas esteve dentro da média esperada, o que significa que, mesmo com as fraquezas apontadas no uso da tecnologia, ainda houve participações importantes que contribuíram para qualificá-las e torná-las elegíveis.

Um ponto a ser destacado é a concentração do debate no coordenador do tema, que consideramos uma questão controversa nesse caso, pois entendemos a necessidade de um debate qualificado, apoiado por uma metodologia organizada previamente, que permita a participação de todos. No entanto, uma das possíveis consequências da concentração de falas já observada na literatura é a influência do poder público nas decisões, dado seu papel, conhecimento e habilidades, e a pouca influência dos conselheiros (Fung, 2006; Miranda et al, 2016; Coelho, Cunha, & Pozzebon, 2022). No entanto, isso não foi necessariamente o caso desta conferência, pois a influência destacada pelos respondentes, dos coordenadores temáticos (delegados), mostra que são em sua maioria representantes da sociedade civil e sua influência/participação nas decisões deve-se possivelmente não apenas ao formato virtual, mas também às suas habilidades, características individuais, conhecimento qualificado, além do poder investido neles como autoridade coordenadora do tema. Esses aspectos merecem atenção em futuras pesquisas sobre conferências, independentemente do seu formato, seja virtual ou presencial.

O nível de debate nas conferências mostra que as demandas precisam ser mais aprofundadas e específicas, pois às vezes são tratadas como expressões de demandas genéricas, conforme apontam Miranda et al. (2016). Além disso, algumas pesquisas mostram que a inclusão de indivíduos também é genérica, já que a inclusão de indivíduos é uma grande conquista para as conferências, mas ainda exige que considerem não apenas pessoas, mas temas, interesses e causas (Martelli, Almeida, & Luchmann, 2019). Esse elemento pode ser verificado quando observamos a literatura que relaciona conselhos e conferências. Embora a inclusão de conselheiros seja um marco importante, mesmo após essa inclusão e a institucionalização das conferências, ainda existem obstáculos ao modelo de participação, como apontam Guizardi et al. (2004) e Tofani & Carpintério (2012).

Quando analisamos as perguntas abertas, juntamente com outros dados, é possível captar as expressões dos respondentes de forma mais precisa. Percebemos que, para alguns, o debate não foi prejudicado, mas simplesmente mais diretivo. No entanto, na percepção de outros respondentes, a participação dos usuários do SUAS nas discussões e debates foi prejudicada pela falta de acesso e familiaridade com a tecnologia. Alguns municípios em Santa Catarina organizaram espaços com equipamentos tecnológicos e acesso à internet de alta capacidade para que os representantes dos usuários e trabalhadores do SUAS tivessem o suporte necessário durante sua participação na Conferência.

Vale reiterar que a Assistência Social é uma política que trabalha com pessoas em situação de vulnerabilidade. Esse fator não deve ser negligenciado, pois parte dessa população não utiliza tecnologia no seu dia a dia. Consequentemente, essa situação pode ter dificultado a participação ativa desse segmento no debate durante a Conferência. Situações como abrir e fechar o microfone e a câmera, pedir a palavra virtualmente, para quem não está familiarizado com a tecnologia, podem ser um obstáculo à participação ativa. Outro aspecto apontado pelos respondentes, e que possivelmente enfraqueceu o debate, pode estar ligado à participação dos trabalhadores do SUAS no ambiente de trabalho e durante o horário de expediente, fato que dificultou o acompanhamento e a participação ativa na conferência, devido à dificuldade em dedicar o tempo integral necessário à conferência.

Quanto à falta de acesso e familiaridade com a tecnologia, mais uma vez destacamos a necessidade de qualificação dos participantes, chamando a atenção para as habilidades dos *stakeholders* (Coelho, Cunha, & Pozzebon, 2022). O contexto em que se dá a participação no campo da assistência social está alinhado à

literatura que destaca o papel do contexto e das condições institucionais em que o modelo de participação está inserido, conforme descrito por Coelho, Cunha, & Pozzebon (2022). Destacamos a necessidade de olhar atentamente para o contexto latino-americano de desigualdade e exclusão digital (Gohn, 2019), a maturidade democrática do Brasil (Steinbach, Wilker, & Schöttle, 2019) e o nível de conscientização da sociedade, elementos que ganharam visibilidade neste estudo (Ladinho, Junior, & Duflath, 2020).

O momento de debate nas Conferências torna-se fundamental para extrair os desejos e possibilidades de garantir a justiça social na implementação de novas políticas públicas. Constatamos que 50% dos respondentes consideraram que o evento virtual dificultou a organização do debate, enquanto 29,4% acharam que esse formato facilitou e 20,6% não perceberam influência negativa ou positiva nessa questão. Quando invertemos a pergunta para detectar a consistência das respostas, vimos um certo alinhamento nas posições. 60,3% apontaram o formato presencial como facilitador da organização do debate, enquanto 19,1% apontaram dificuldades e 20,6% não perceberam diferença entre um formato e outro.

Esse elemento mostra a influência que o *design* da ferramenta tem na organização do debate (Abreu, 2016; Kitanova, 2020; Pietila et al., 2021). Embora o período pandêmico tenha criado um cenário favorável para a migração para o formato *on-line* para mediar uma Conferência (Amâncio & Meneses Neto, 2021; Fonseca, 2021; Oliveira, 2021; Oliveira & Mendonça, 2022), a experiência prática nesse contexto virtual para a participação efetiva ainda é praticamente inócua. Além disso, é necessário dizer que estudos recentes sobre conferências não analisaram o contexto da pandemia (Izepão & Celeste, 2022; Maccari, 2022; Silva, Pinheiro, & Santos, 2022), sendo essa uma das principais contribuições teóricas deste trabalho.

A conclusão da conferência foi o momento em que a qualificação do conteúdo das deliberações foi definida pelos eixos temáticos. Nesse sentido, 54,4% dos respondentes indicaram que o formato virtual dificultou a participação dos delegados na qualificação do conteúdo das deliberações, enquanto 20,6% acharam fácil e 25% não perceberam nenhum impacto na participação dos delegados nesse ponto da conferência. Segundo os participantes, o debate foi unidirecional, capturado pelo coordenador do tema, seguido pelos atores governamentais, contexto que, para alguns participantes, deve-se à facilidade de uso da tecnologia. De acordo com os respondentes, o maior problema do formato virtual reside na falta de familiaridade com seu uso pelos usuários do SUAS. Por outro lado, viajar para participar de um evento no formato presencial requer recursos financeiros, que são custeados pelos municípios apenas para os delegados eleitos, representantes legítimos de um dado segmento, fato que restringe a participação de outros representantes não formais nas conferências.

O percentual de respondentes que apontam o uso da tecnologia nas mediações virtuais da Conferência como prejudicial à participação dos delegados nos leva a retornar à importância das habilidades dos *stakeholders*, conforme destacado por Coelho, Cunha, & Pozzebon (2022). Ao afirmar que o debate foi unidirecional, capturado pelo coordenador do tema, os respondentes acreditam que isso se deve às suas habilidades tecnológicas, enquanto Miranda et al. (2016) apontam que esse tipo de captura também foi observado em conferências realizadas presencialmente. Pergunta-se se o uso da tecnologia nas mediações *on-line* é realmente o maior obstáculo à participação efetiva na conferência. Os resultados deste estudo indicam um confronto com o argumento já apontado por Miranda et al. (2016), ao mesmo tempo que contradizem a posição dos respondentes, ao afirmar que as mediações *on-line* são importantes para ampliar a participação de pessoas que não são delegadas e facilitam a participação.

Também procurando verificar se o formato da conferência - virtual ou presencial - é um fator determinante na participação em eventos futuros, constatamos que 58,8% dos respondentes concordam que o formato é um fator determinante na participação, 23,5% são neutros, enquanto 17,6% não concordam que o formato é o que determinará a participação na Conferência. Além disso, é interessante notar que 60,3% dos respondentes dizem que em futuros eventos de conferência, organizados presencialmente, seria mais fácil para eles participarem, enquanto 16,2% dizem não ter influência alguma na participação. Por outro lado, para 23,5% dos respondentes o formato presencial dificultaria a participação deles.

Diante desses dados, nos deparamos com dois elementos que, quando analisados em conjunto, denotam obstáculos à participação efetiva no formato virtual. Enquanto mais da metade dos respondentes afirmam que é o "formato" que determina sua participação, um percentual ainda maior de respondentes considera o formato presencial como facilitador para sua participação. Podemos, portanto, ver que o formato virtual ainda encontra muitos obstáculos e resistência dos participantes. Isso reafirma a importância da e-participação como um elemento importante das habilidades dos *stakeholders*, indicado por Coelho, Cunha, & Pozzebon (2022). Essa posição a favor do formato presencial pode estar relacionada às dificuldades no uso da tecnologia, especialmente pelos usuários do SUAS, ou mesmo à dificuldade dos trabalhadores do SUAS em conciliar a participação na conferência virtual com seu espaço de trabalho e horário.

Corroborando a literatura sobre conferências, a influência exercida pelo *design* da ferramenta mostra que o formato influencia a participação (Pogrebinschi & Ryan, 2018; Neto & Artmann, 2014). O *design* não é o único elemento responsável quando se trata do tipo de formato, pois as habilidades dos *stakeholders* também devem ser consideradas (Coelho, Cunha, & Pozzebon, 2022; Alarabiat, Soares, & Estevez, 2021; Fonseca, 2021; Amâncio & Meneses Neto, 2021; Oliveira & Mendonça, 2022). Embora as descobertas tenham apontado em grande parte para situações de dificuldade no uso da tecnologia, vimos manifestações positivas em relação ao formato virtual, com críticas construtivas que foram mais intensas, como podemos ver:

[...] o método virtual aprimora a participação - o problema é desenvolver a conscientização sobre a importância desse momento e a participação dos inscritos; [...] o debate virtual foi mais organizado e as discussões mais diretas; [...] a conferência em formato virtual foi rica em aprendizado, no entanto, não substitui o aprendizado obtido no formato presencial, como ocorreu em anos anteriores.

Com esses registros, levantamos uma das maiores reflexões e contribuições deste estudo: o formato virtual não pode ser subestimado, nem superestimado isoladamente ao avaliar a participação, considerando que vários elementos influenciam o engajamento dos cidadãos na conferência, sendo o principal deles as habilidades dos envolvidos (Coelho, Cunha, & Pozzebon, 2022; Alarabiat, Soares, & Estevez, 2021; Fonseca, 2021; Amâncio & Meneses Neto, 2021; Oliveira & Mendonça, 2022).

Finalmente, percebemos que as experiências individuais são integradas em uma rede contextual mais ampla (Coelho, Cunha, & Pozzebon, 2022) e se conectam com as experiências anteriores dos participantes. Esse fato se tornou visível nos percentuais de participação dos respondentes, já que a maioria já participou de duas ou mais conferências, sejam municipais, estaduais ou nacionais, o que, a princípio, indica um nível de maturidade em relação a esse modelo de participação. Desta forma, não podemos descartar os usuários do SUAS, que, em regra, se enquadram nos grupos digitalmente excluídos, fator que pode ter tido impacto direto no seu nível de participação nos debates e discussões para as deliberações, comprometendo sua influência nas decisões deliberadas. Esse aspecto merece atenção em pesquisas futuras, a fim de verificar se realmente foi o formato que influenciou a participação ativa ou o conhecimento qualificado para expressar opiniões e exercer influência.

CONCLUSÕES

Como resposta à pergunta da pesquisa, podemos inferir que o formato virtual apresenta pontos positivos de objetividade, menor investimento em tempo e recursos de deslocamento e a inclusão de mais indivíduos. No entanto, também destacamos os pontos negativos, como a baixa qualidade do debate para deliberações e dificuldades técnicas para uma participação efetiva, devido às especificidades tecnológicas.

Assim, podemos inferir que o formato virtual pode favorecer a inclusão de mais indivíduos no debate, bem como a objetividade das agendas. No entanto, a falta de familiaridade dos participantes com o uso da tecnologia colocou desafios que dificultaram a vivência desta prática virtualmente. Essa dificuldade também foi observada em diferentes literaturas, que mostraram que o nível de conhecimento e habilidades dos participantes é recorrente em qualquer formato de conferência. Notavelmente, ficou evidente neste estudo que

"habilidades dos *stakeholders*" foi o elemento mais recorrente nas respostas, mesmo que estivessem relacionadas ao uso de tecnologias ou ao conhecimento das agendas e dinâmicas de participação, que precisam ser considerados mutuamente.

Queremos dizer que uma das contribuições deste trabalho está relacionada ao fato de termos analisado a participação em conferências durante a pandemia causada pela covid-19. Mesmo com estudos recentes sobre conferências, ainda não identificamos nenhum que se concentre nesse período, nem no formato virtual. Assim, é razoável pensar que este trabalho traz achados importantes, não apenas sobre o funcionamento das conferências realizadas no formato virtual e mediadas por tecnologias, mas, acima de tudo, a relação entre este e o formato presencial.

Em nossa análise, encontramos que muitas das dificuldades apresentadas pelo uso do formato virtual *on-line* também estavam presentes em outros estudos, cujos resultados se concentraram no formato presencial das conferências, incluindo a falta de habilidades dos *stakeholders*, as demandas muito genéricas, a baixa qualidade dos debates, a maior influência de atores específicos, elementos semelhantes aos encontrados nos resultados desta pesquisa. Para isso, levantamos a questão muito pertinente: é o formato presencial ou virtual o maior obstáculo para a participação ativa das pessoas em conferências? Apontamos que, historicamente, obstáculos têm estado presentes nas práticas de participação.

Finalmente, é interessante notar a partir do perfil dos respondentes que há uma concentração de mulheres, brancas, com um alto nível de escolaridade e em uma fase mais madura da vida, seja em termos de idade ou experiência profissional. Essas características mostram que os participantes não representam a população em geral, e isso pode levar a fragilidades quando se trata de tomar decisões com base em seu conhecimento, experiência ou interesses. Esse perfil não parece diferir de outros estudos (Faria, Silva, & Lins, 2019), que também frequentemente encontraram que a participação não é representativa da população em geral, mesmo que o espaço seja aberto a todos, sendo representado por indivíduos com rendas e níveis de educação mais altos ou com interesses especiais. Nesse último ponto, não é possível inferir, mas vale lembrar que esses representam o grupo de respondentes da pesquisa e participaram da conferência, embora não correspondam à totalidade dos participantes da conferência.

Como limitações do estudo, podemos apontar que aspectos mais subjetivos, como o conteúdo das interações, não foram investigados, e a pesquisa foi limitada à aplicação de questionários. Uma segunda limitação é o número de pessoas que responderam ao questionário. Nesse sentido, é importante observar que a conferência ocorreu em dezembro de 2021 e a pesquisa foi realizada no início de 2023. O tempo decorrido entre a conferência e a pesquisa pode ter dificultado o contato com os participantes da conferência e perdido representação nos conselhos municipais e estaduais. Os mandatos dos conselheiros são de dois anos e o fim do mandato pode ter levado à queda no interesse em participar da pesquisa.

Nesse sentido, vale recomendar estudos futuros sobre e-participação em conferências, conselhos ou outras formas de participação social na formulação de políticas públicas mediadas por TICs.

Apesar dessas limitações, acreditamos que, dado o contexto emergencial revelado pela pandemia e a necessidade urgente de adaptação ao ambiente *on-line*, este trabalho faz uma contribuição para a e-participação e indica lacunas para estudos futuros sobre o tema.

Como agenda de pesquisa, apontamos para a necessidade de aprofundar as habilidades dos *stakeholders* e o papel que desempenham em cada um dos formatos - virtual e presencial, bem como pesquisas sobre a qualidade dos debates. Salientamos que o formato virtual pode ter dado maior objetividade às práticas, sendo mais direto, aumentando as chances de incluir mais indivíduos, mas a qualidade da participação pode ser prejudicada por esse formato, enquanto o uso da tecnologia ainda é uma expectativa para muitos que já tiveram experiências em conferências e muitos outros que vislumbram ocupar esse lugar de participação.

REFERÊNCIAS

- Abreu, J. C. A. (2016). Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. *Cad. EBAP.EBR*, 14(3), Rio de Janeiro.
- Alarabiat, A., Soares, D., & Estevez, E. (2021). Determinants of citizens' intention to engage in government-led electronic participation initiatives through Facebook. *Government Information Quarterly*, 38.
- Almeida, D. R. de. (2014). Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. *Revista de Sociologia e Política*, 22(50):175–199. <https://doi.org/10.1590/1678-987314225011>
- Amâncio, D. L. P., Meneses Neto, E. V., & Martins, S. (2021). Atuação dos conselhos gestores do município de Viçosa-MG no enfrentamento da pandemia da Covid-19. *Revista Brasileira de Administração Científica*, 12(1):170-185.
- Arretche, M. (2002.). Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, 23(80).
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2012). *Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS*. Brasília, DF.
- Brasil. (2021). *Portaria Conjunta Nº 8 MC/CNAS, de 11 de março de 2021*. Dispõe sobre a convocação ordinária da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social e dá outras providências. <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta/mc/cnas-n-8-de-11-de-marco-de-2021-307923967>.
- Brasil. (2021). *Resolução CNAS/MC 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. <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-cnas/mc-n-30-de-12-de-marco-de-2021-308321790>.
- Brasil. (2021a). *Informe CNAS Nº 01/2021a: Orientações temáticas e organizativas para as Conferências Municipais de Assistência Social de 2021*. https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_892d6618d4934de89e4e762fac793404.pdf.
- Brasil. (2021b). *Informe CNAS Nº 02/2021b: Recomendações aos Conselhos para garantir participação e acessibilidade nas Conferências de Assistência Social*. https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_0ce823e96e0244efb47855e3f17206f3.pdf.
- Brasil. (2021c). *Informe CNAS Nº 03/2021c: Distribuição dos Delegados da esfera municipal, estadual e do Distrito Federal*. https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_0ce823e96e0244efb47855e3f17206f3.pdf.
- Brasil. (2021d). *Informe CNAS Nº 04/2021d: Orientações temáticas e organizativas para as Conferências Estaduais de Assistência Social de 2021*. https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_01ad4d8d602641859e6e4e05e5983060.pdf
- Coelho, T. R., Cunha, M. A., & Pozzebon, M. (2022). Eparticipation practices and mechanisms of influence: An investigation of public policymaking. *Government Information Quarterly*, 39.
- Cunha, M. A., Guise, M. S., & Teixeira, M. A. C. (2015). *PROJETO DEMOCRACIA DIGITAL Vol. 2: Experiências governamentais brasileiras de eParticipação*. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP); Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP). https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16452/Experi%C3%aancias_Governamentais_Brasileiras_de_Participa%C3%A7%C3%A3o_Digital_Volume_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Dalakiouridou, E. et al. (2011). Electronic Participation Policies and Initiatives in the European Union Institutions. *Social Science Computer Review*, pp. 1-27.

- Dwivedi, Y. K. (2017). An empirical validation of a unified model of electronic government adoption (UMEGA). *Government Information Quarterly*, 34:211-230, 2017.
- Fan, B., Luo, J. (2014). Benchmarking scale of e-government stage in Chinese municipalities from government chief information officers' perspective. *Inf Syst E-Bus Manage*, 12:259-284.
- Ferraz, A. T. R., Borrego, A. E., & Rocha, A. K. S. (2023). Os limites estreitos da participação popular no Conselho Estadual de Saúde do Espírito Santo. *Revista de Políticas Públicas*, 27(2).
- Fonseca, I. B. (2021). Conselho municipal de educação de Salto/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. *Educação Básica*, 1(2):126-136.
- Freitas, J., & Teixeira, A. V. (2019). Democracia Digital e Avaliação Continuada de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 119:227-252.
- Gohn, M. G. (2019). Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. *Cad. CRH*, 32(85).
- Kitanova, M. (2020). Youth Political Participation in the EU: Evidence from a Cross-national Analysis. *Journal of Youth Studies*, 23(7):819-836.
- Ladinho Junior, G. S., & Dufloth, S. C. (2020). Influência da participação popular em interface digital na proposição de leis estaduais. *R. Katál.*, 23(3):489-500.
- Macintosh, A. (2004). Characterizing e-participation in policy-making. *Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*. Honolulu, HI, USA.
- Marzinotto Junior, F. L. (2019). A Crise da Democracia Liberal: O papel dos instrumentos digitais no empoderamento cidadão e fortalecimento democrático. *Cadernos de Relações Internacionais/PUC-Rio*, 2.
- O'Donnell, D., et al. (2007). *Navigating between Utopia and Dystopia in the Public*.
- Oliveira, R. B. C., & Mendonça, H. S. (2022). Conselhos municipais de educação no rio de janeiro em tempos de covid-19: temáticas, atividades remotas e bloco no poder. *Revista Lex Cult*, 6(1).
- Peixoto, B. L. & Silva, L. M. (2024). *Saúde mental e universidade: ponderações sobre a pandemia da Covid-19*. 2024. 63 f. Monografia (Graduação em Serviço Social) - Instituto de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana.
- Pina, V.; Torres, L., & Royo, S. (2017). Comparing on-line with offline citizen engagement for climate change: Findings from Austria, Germany and Spain. *Government Information Quarterly*, 34:26-36.
- Pogrebinski, T. (2021). Trinta Anos de Inovação Democrática na América Latina. In: *Latinno – Inovações para a democracia na América Latina. Balanço final*. Berlim: WZB Berlin Social Science Center.
- Possamai, A. J. (2011). Democratização do estado digital: governança eletrônica e e-participação no ciclo de políticas públicas. *II CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO – CODE 2011*. Área temática: Comunicação e Desenvolvimento. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos.
- Santa Catarina. (2021). *Resolução CEAS nº 8 de 20 de abril de 2021*. Dispõe sobre a convocação ordinária da 13ª CONFERÊNCIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. <https://www.sds.sc.gov.br/index.php/conselhos/ceas/resolucoes/2021-13>.
- Santa Catarina. (2021). *Informe CEAS/SC nº 08/2021*. ORIENTAÇÕES DE ACESSO À PLATAFORMA DA 13ª CONFERÊNCIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 2021. https://www.sds.sc.gov.br/images/Conselhos/CEAS/Informe_08.PDF.
- Steinbach, M., Wilker, N., & Schottle, S. (2019). E-participation on the local level – A census survey approach for researching its implementation. *Journal of Information Technology & Politics*.
- Tambouris, E., Liotas, N., & Tarabanis, K. (2007). A framework for Assessing eParticipation Projects and Tools. *Proceedings of 40ª Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)*: 90.

Ventura, T. (2016). Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. *Cad. EBAPE.BR*, 14(3).



Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351580876008>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

Sullivan Desirée Fischer, Bruna Hamerski,
Cléia Demétrio Pereira, Leonardo Secchi

**E-participação: Uma Análise da 13ª Conferência Estadual
de Assistência Social em Santa Catarina, Brasil**
**E-participation: An Analysis of the 13th State Conference
on Social Assistance in Santa Catarina, Brazil**
**Participación electrónica: un análisis de la XIII
Conferencia Estatal de Asistencia Social en Santa
Catarina, Brasil**

Administração Pública e Gestão Social
vol. 17, núm. 1, 2025
Universidade Federal de Viçosa, Brasil
revistaapgs@ufv.br

ISSN-E: 2175-5787



CC BY-NC-ND 4.0 LEGAL CODE

**Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-
SinDerivar 4.0 Internacional.**