Nota Técnica

Fatores Críticos de Sucesso na Organização de Conferências Nacionais

Nº2

Diretoria de Estudos
e Políticas do Estado,
das Instituições e
da Democracia

10 / 2012

Brasília, outubro de 2012

Secretaria-Geral da
Presidência da República

ipea
Por um Brasil desenvolvido

Nota Técnica

Fatores Críticos de Sucesso na Organização de Conferências Nacionais

Brasília, outubro de 2012

Secretaria-Geral da
Presidência da República

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Luciana Acioly da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto
Claudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Francisco de Assis Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osório

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Secretaria-Geral da Presidência da República
Ministro Gilberto Carvalho

Secretaria Nacional de Articulação Social
Secretário Paulo Maldos

Departamento de Participação Social
Diretor Pedro Pontual

Coordenação-Geral de Mecanismos Formais de Participação
Coordenador-Geral Marcelo Pires Mendonça

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 5
FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO NA ORGANIZAÇÃO DE CONFERÊNCIAS NACIONAIS 7
1 INTRODUÇÃO 7
2 FATORES CRÍTICOS NA DEFINIÇÃO DO ESCOPO 7
3 FATORES CRÍTICOS NA CONVOCAÇÃO 9
4 FATORES CRÍTICOS NA ORGANIZAÇÃO 12
5 FATORES CRÍTICOS NA REALIZAÇÃO 16
6 FATORES CRÍTICOS NAS ATIVIDADES POSTERIORES À ETAPA NACIONAL 18

APRESENTAÇÃO

O Brasil tem destacada trajetória de realização de conferências nacionais, que ganharam, progressivamente, o caráter de importante instrumento de participação social para a discussão, elaboração e controle das políticas públicas.

O governo da presidenta Dilma Rousseff tem reforçado o apoio material e político à realização das conferências nacionais – mantendo o vigor que elas passaram a ter a partir do governo do presidente Lula –, legitimando ainda mais esse mecanismo fundamental para a democratização das políticas públicas por meio da participação da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais.

De 2003 a 2012, foram realizadas 87 conferências com a participação de mais de 7 milhões de pessoas, consideradas suas etapas municipais, livres, regionais, estaduais e nacional. Até então, de 1941, quando foi realizada a primeira conferência, até 2002, tinham sido realizadas 41 conferências. Para 2013, estão previstas quinze conferências, como as de Educação, Cidades, Esporte, Cultura, Saúde Indígena, Igualdade Racial e Meio Ambiente, entre outras.

A efetivação desse leque de conferências nacionais é um dos fatores que tem tornado o Brasil uma referência para muitos países, pelo acúmulo de experiências no uso de mecanismos de diálogo e de controle social das políticas públicas. A interlocução com todos os segmentos da sociedade civil e com os estados e municípios tem marcado a atuação do governo federal e está sendo decisiva para a construção de um novo país.

Essa maneira de governar tem no diálogo a forma de equacionar democraticamente os conflitos. Os espaços de diálogo, os canais institucionais de participação social e as novas formas e linguagens de participação fortalecem os vínculos entre governo e sociedade e promovem ações que buscam a transformação da participação social em política de Estado. Estes espaços estimulam uma relação de corresponsabilidade entre Estado e sociedade, ao mesmo tempo que conferem maior legitimidade às decisões e ações de governo. Juntamente com outras iniciativas democráticas – criação e fortalecimento de conselhos nacionais, ouvidorias, mesas de diálogo, audiências e consultas públicas –, as conferências estão contribuindo para consolidar a participação social como método de governo, na perspectiva da construção de uma política e de um sistema nacional de participação social.

A grande transformação provocada pelas conferências é o reconhecimento de que a participação em fóruns e espaços públicos é um processo de construção democrática. Quanto mais ampla a participação e quanto mais comprometimento se alcançar dos poderes constituídos, maiores serão as chances de as políticas inclusivas, elaboradas democraticamente, serem desenvolvidas e executadas.

A Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), buscando subsidiar a realização de novas conferências nacionais, apresentam este texto, que pretende apontar indicações que contribuam para o sucesso na organização dessas conferências. Refletindo sobre a prática, buscamos aprimorar e ampliar a eficácia desta ferramenta, que faz da sociedade ator essencial de sua própria transformação.

Boa leitura.

Gilberto Carvalho
Ministro-Chefe
Secretaria-Geral da Presidência da República

FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO NA ORGANIZAÇÃO DE CONFERÊNCIAS NACIONAIS*

Clóvis Henrique Leite de Souza**

1 INTRODUÇÃO

Com a intenção de sistematizar aspectos da gestão de instituições participativas, este texto apresenta fatores críticos de sucesso na organização de conferências nacionais. Aqui estão expostas percepções decorrentes de experiências e pesquisas, estruturadas em elementos que podem conduzir ao êxito na organização de um processo participativo desta natureza. Sem a intenção de ser um passo a passo, mas, sim, um levantamento de condições fundamentais a serem satisfeitas para minimizar problemas, o texto se pauta pela questão: *o que favorece e o que dificulta a gestão de conferências*?

O trabalho de sistematização de aspectos organizativos para a realização de conferências foi realizado pela equipe da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, em parceria estratégica com a Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR). Estão apresentados aqui fatores relacionados à definição do escopo, à convocação, à organização, à realização e às atividades posteriores à etapa nacional de processos conferenciais. Este esforço pretende contribuir com a qualificação da gestão e com o fortalecimento da efetividade de instituições participativas.

2 FATORES CRÍTICOS NA DEFINIÇÃO DO ESCOPO

Conferências podem ser entendidas como processos participativos convocados por órgãos do Poder Executivo que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade para dialogar a respeito de políticas públicas. É possível caracterizá-las com os seguintes elementos: *i)* inserem-se em uma etapa do ciclo de gestão de políticas públicas;

* Os dados de pesquisas aqui apresentados referem-se a estudos do Projeto Conferências Nacionais desenvolvido pelo Ipea em parceria com a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) e disponíveis em: <http://www.ipea.gov.br/participacao>.

** Com a colaboração de Ana Pereira, Antônio Cardoso, Daniel Avelino, Igor Fonseca, Isadora Cruxên, Joana Alencar, Marcelo Pires, Paula Lima, Pedro Pontual, Roberto Pires, Suelen dos Anjos, Uriella Ribeiro e das participantes da oficina realizada em 30 de agosto de 2012 na reunião das comissões organizadoras de conferências nacionais.

ii) reúnem sujeitos políticos diversos; *iii)* conectam-se a outras instituições participativas; e *iv)* desenvolvem-se como processos participativos. Diante destas características, vale observar os aspectos relacionados a seguir.

- Para a convocação de uma conferência, como parte da definição dos objetivos e finalidades, cabe perceber em qual *momento do ciclo de gestão* de políticas públicas ela estará inserida. Afinal, a mobilização para o processo se dará de forma diferente, e as expectativas poderão ser ajustadas a depender da fase em que se encontra a referida política. É importante deixar claro quais são os resultados esperados para o processo e quais são os limites da conferência, de modo que não se gere entre a população expectativas que não serão atendidas. É importante determinar, por exemplo, se o processo será convocado para a elaboração de princípios e diretrizes, para a proposição de ações e metas ou para avaliação da implementação de programas. A definição de objetivos e de resultados esperados para uma conferência deve considerar a conjuntura política, social e econômica do país, tendo em vista as ações em curso e as condicionantes do contexto, bem como o nível de organização dos segmentos da sociedade civil.
- Elemento central na caracterização das conferências é a natureza processual. Conferências não são atividades pontuais, mesmo que realizadas com recorrência. Nesse sentido, é determinante o *escalonamento das etapas*, ou seja, a realização de etapas municipais, estaduais e nacionais. Cabe, portanto, observar se as etapas são apenas preparatórias de uma atividade nacional ou se têm condições de encaminhar questões diretamente aos gestores dos respectivos âmbitos em que são realizadas. Por exemplo, as etapas municipais tratarão de temas nacionais, mas também podem colocar em pauta assuntos de interesse local e encaminhar propostas ao Executivo ou Legislativo municipal.
- A realização de conferências com *periodicidade* regular pode facilitar a organização e também o acompanhamento dos resultados, evitando que o processo recomece do zero novamente. As conferências que contam com edições anteriores podem, na fase de preparação, elaborar balanço das propostas aprovadas na conferência antecedente para a pauta da edição em realização. Desta forma, como processos, as conferências se retroalimentarão tanto de uma etapa para a subsequente, como de uma edição para outra.
- Ao definir o escopo da conferência, é necessário ter *clareza sobre os grupos de cidadãos direta e indiretamente interessados* no processo participativo. Se diversos segmentos sociais serão prioritariamente envolvidos, vale desenhar estratégias de mobilização específicas. Para tal, a própria composição da comissão organizadora pode

contribuir para o engajamento de diferentes setores sociais. É importante perceber se incentivos precisam ser estabelecidos para garantir ou reforçar a participação de grupos sociais historicamente excluídos dos processos políticos, por exemplo, realizando encontros setoriais ou mesmo estabelecendo cotas nas eleições de representantes para etapas subsequentes.

Alguns regimentos definem cotas para a composição das delegações estaduais por critérios de gênero, idade, cor ou raça e condição socioeconômica.

- Ainda no que diz respeito à diversidade de sujeitos políticos envolvidos, faz-se necessário estabelecer os *critérios para participação de representantes governamentais*. Este é um fator determinante para a efetiva interlocução entre governo e sociedade, por isto, é fundamental não apenas a definição da quantidade de vagas, mas também da forma de escolha. Além disso, é necessário que estes representantes tenham clareza da função a ser desempenhada e conheçam os conteúdos em pauta. Entre as alternativas comumente adotadas para qualificar a representação governamental está a realização de encontros preparatórios para alinhamento da forma de atuação dos representantes do governo.

- Conferências, em geral, estão conectadas com outras instâncias de participação. Em especial, com os respectivos conselhos gestores das políticas em pauta que, muitas vezes, assumem responsabilidades na organização do processo e podem acompanhar os encaminhamentos dados às deliberações. Vale, pois, regulamentar as *funções de responsabilidade do conselho* antes, durante e após a realização do processo conferencial. Ademais, outras instituições participativas, como ouvidorias, audiências e consultas públicas, podem contribuir com o fluxo de informações necessário para o diálogo qualificado a respeito dos temas. As conferências que não possuem vínculos com outras instâncias de participação podem criar, durante o processo conferencial, mecanismos para monitoramento e avaliação das propostas aprovadas.

Os conselhos podem ser corresponsáveis pela convocação, integrar a comissão organizadora e, por fim, monitorar os resultados.

3 FATORES CRÍTICOS NA CONVOCAÇÃO

Tendo em vista o caráter processual, as conferências demandam convocações específicas. Nos atos convocatórios, o Poder Executivo assume o compromisso com a realização, estabelecendo as principais orientações no que tange a finalidades, prazos, responsáveis e fonte de recursos. Mesmo que concatenadas, as diferentes etapas devem ter atos de convocação particulares e, nestes, valem as considerações a seguir.

- A transparência da *natureza do processo*, expressa já na convocação, permite que aos participantes tenham clareza acerca da expectativa de resultados. Neste sentido, o reconhecimento da etapa do ciclo de gestão de políticas públicas em que a conferência se insere favorece a transparência e permite que as expectativas sejam condizentes à capacidade do processo. Assim, para a própria continuidade do processo com o encaminhamento dos resultados, é necessário definir, na fase de planejamento, o que será feito com as propostas formuladas.

- As conferências, normalmente, tratam de temas correlatos entre si. Desta forma, antes da convocação, cabe estabelecer uma articulação com órgãos que tratem de assuntos semelhantes para decidir se seria o caso de realizar uma *convocação conjunta*. O envolvimento dos órgãos responsáveis pela implementação das políticas na preparação e na realização da conferência pode facilitar o encaminhamento de resultados. Pode-se pensar que o grau de comprometimento com a continuidade do processo será diretamente proporcional ao envolvimento em sua realização. A convocação conjunta também pode potencializar que temas transversais sejam pautados. Por isso, mesmo com o desafio de compatibilizar agendas e culturas organizacionais, vale considerar a divisão de responsabilidades. Para isto, é importante que todos os órgãos tenham clareza sobre suas responsabilidades pós-convocação – como recursos e pessoal destinados ao processo conferencial –, bem como que cada um se responsabilize pelo encaminhamento e monitoramento de propostas afeitas a seus setores.

  Das conferências realizadas entre 2003 e 2011, 73% indicaram algum objetivo relacionado à formulação de propostas de políticas, 38% foram organizadas com objetivos de agendamento de temas na sociedade, 38% tinham por objetivo ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas e 32% buscaram fortalecer a participação social.

- A convocação conjunta também é favorável em um ambiente em que se multiplicam as possibilidades de participação. *Evitar a duplicação de esforços* de mobilização pode ser uma razão por si só suficiente para que órgãos públicos convoquem conferências conjuntamente. Afinal, o excesso de espaços de participação pode saturar o potencial participativo, em particular, em pequenos e médios municípios. Neste sentido, a convocação conjunta, quando possível, pode facilitar a organização local das conferências.

- A convocação é o momento de explicitar a finalidade da conferência. Para isto, a *definição de objetivos* claros facilita a organização do processo. É de se esperar que conferências sejam convocadas para a formulação de propostas. No entanto, também pode haver objetivos de avaliação de ações e realidades, de fortalecimento da participação e de afirmação de ideias e compromissos.

- Os *temas para o diálogo* precisam ser definidos logo no início do processo. A relevância da temática diante do contexto político pode definir o envolvimento social e a aceitação da conferência. Neste sentido, é crucial que a competência ou a capacidade de ação do órgão responsável seja considerada na definição dos temas do diálogo, possibilitando que as propostas sejam formuladas com mais precisão. A definição dos conteúdos é responsabilidade da comissão organizadora e será objeto de textos orientadores, mas, já na convocação, é importante definir o tema geral, contribuindo com a clareza da finalidade do processo em curso.
- O *período de realização* da conferência pode influenciar na efetividade do processo. Na convocação, é importante observar o tempo para a mobilização social, o contexto político em que será realizada a conferência, bem como a possibilidade de conexão com outros instrumentos de gestão. Por exemplo, um processo participativo que não se adeque aos tempos de formulação ou revisão do Plano Plurianual tem menos chance de influenciar no desenho dos programas governamentais que aqueles que levam em conta estes períodos. Ademais, a realização do processo em momentos políticos adversos pode facilitar o uso inadequado da oportunidade, como é o caso de conferências realizadas em meio a períodos eleitorais.
- Quando formalizada a convocação, é muito comum que já se indique a *comissão organizadora*, visto que, neste momento, algumas responsabilidades são estabelecidas. É importante que esta comissão não encerre suas atividades com o término da etapa nacional. Por isso, vale indicar, no ato de convocação, que ela funcionará até a aprovação e o envio do relatório final às instâncias responsáveis pela continuidade. Deve também ser responsabilidade da comissão a prestação de contas, a elaboração e a publicação do relatório final que será base para o seguimento do processo.
- Por fim, cabe indicar na convocação as *etapas do processo*. Ou seja, se a conferência será realizada com etapas municipais, intermunicipais, estaduais, setoriais, virtuais e livres, entre outras possibilidades. A especificação dos prazos e da forma de organização de cada uma das fases do processo será objeto de regulamentação posterior, a partir das definições da comissão organizadora nacional. De toda forma, espera-se que o ato convocatório estabeleça quais serão as etapas e como estarão conectadas.

Entre 2003 e 2010, seis conferências realizaram etapas setoriais, reunindo grupos específicos dentro do tema para ampliar a mobilização. Sete conferências contaram com etapas livres, ou seja, aquelas em que a própria sociedade faz a convocação aproveitando espaços próprios de organização. E quatro conferências organizaram modalidades virtuais, isto é, baseadas em ferramentas de interação na internet.

- Também é importante prever no ato convocatório a *forma de monitoramento dos resultados*. Neste sentido, como já indicado, é valiosa a relação do respectivo conselho gestor da política com os órgãos responsáveis pela conferência. Independentemente do âmbito no qual a conferência aconteça, tanto os conselhos como os órgãos correlatos devem estar envolvidos no processo para que possam acompanhar o encaminhamento dos resultados. Tem sido cada vez mais frequente, inclusive, que os conselhos criem comissões específicas e o Executivo institua grupos de trabalho para tal finalidade.

4 FATORES CRÍTICOS NA ORGANIZAÇÃO

A forma de realização das conferências varia de acordo com a área de atuação, pois depende de aspectos como recursos e capacidades organizativas disponíveis. De toda forma, é comum que a comissão organizadora nacional se estruture em subcomissões de assuntos específicos (por exemplo, de comunicação, logística, metodologia e mobilização), sendo assessorada por uma coordenação executiva. Para a organização do processo é importante lembrar dos aspectos apresentados a seguir.

- É crucial o envolvimento técnico e político das diferentes áreas dos órgãos responsáveis. A existência de equipe dedicada à coordenação executiva pode evitar problemas logísticos. Neste sentido, é necessário o *suporte político e administrativo* para as ações de organização do processo conferencial. O envolvimento de servidores dos órgãos responsáveis é essencial para que haja continuidade e aprendizado organizacional com o processo.
- É importante ressaltar que *consultores por produto não podem exercer nenhuma atribuição de coordenação, gestão ou execução de atividades das conferências*. É importante lembrar, ainda, que o uso indevido dos consultores pode gerar a responsabilização do contratante e prejudicar o andamento dos trabalhos da conferência.
- Para um processo complexo como a organização de uma conferência, é preciso *dedicar energia ao planejamento*. Aspectos metodológicos das atividades precisam ser pensados com antecedência para que as operações logísticas sejam condizentes e tenham condições de atender às necessidades. Além disso, cabe trabalhar com a antecipação e a prevenção de problemas que podem ocorrer, detectando as fragilidades e vulnerabilidades da organização. Neste sentido, é fundamental planejar com a devida antecedência e detalhar as necessidades às empresas contratadas para a prestação de serviços.
- É necessário *observar formas e prazos administrativos* para a contratação de empresas que prestarão os serviços, em particular no que tange à realização dos eventos. Dado o modelo licitatório, a elaboração de termo

de referência com o detalhamento das necessidades é fase essencial para a boa contratação. Para evitar contratempos, cabe observar o histórico da empresa na área (se já organizou outras conferências); saber se ela é articulada com outras empresas do ramo; obter informações sobre últimos eventos realizados; bem como verificar sua situação na praça.

- Obrigações contratuais bem especificadas evitarão desgastes na execução e na prestação de contas. E, evidentemente, a *fiscalização* de cada item deve ser feita tempestivamente, minimizando falhas na entrega dos produtos e serviços contratados. Vale a atuação da assessoria jurídica do órgão desde o início do processo licitatório ao término da prestação do serviço. Fundamentalmente, cabe a designação de servidores públicos qualificados para exercerem a função de gestão dos contratos.
- A mobilização social em torno da conferência será também fruto das ações de divulgação realizadas. Isto demanda a formulação e execução de um *plano de comunicação*, em conjunto com os órgãos de assessoramento em comunicação competentes**,** condizente com as finalidades do processo e os recursos disponíveis. A parceria com emissoras públicas pode viabilizar a veiculação de peças publicitárias. Além disso, o envolvimento de órgãos que possuem capilaridade, como Correios, Defensoria Pública e Ministério Público, pode facilitar a divulgação da conferência. Tem sido cada vez mais recorrente o uso de redes sociais para ampliar a divulgação. No entanto, apenas o envio de mensagens pode ser pouco producente, por isso cabe a implementação de meios efetivos de interação, por exemplo, a realização de debates *on-line*.
- *Conhecer os potenciais participantes* pode facilitar a comunicação, mas também a própria organização das atividades. Desta forma, ter clareza e buscar informações a respeito de quem são, como vivem e o que pensam os potenciais participantes da conferência pode ser muito útil como ação preparatória. O acesso a dados produzidos por instituições de pesquisa como o Ipea e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) pode permitir a elaboração de materiais orientadores específicos e o desenho metodológico adequado. Com o conhecimento prévio dos sujeitos envolvidos na conferência, é possível realizar ações que promovam a acessibilidade nas atividades, como publicações específicas, adaptação de espaços físicos e contratação de profissionais de apoio.
- É de fundamental importância considerar que, *em todas as fases da conferência, deve ser garantida a acessibilidade às pessoas com deficiência*. Deve-se oferecer, entre outros direitos: a mobilidade nos locais de hospedagem e de realização das atividades; o acesso a todos os documentos produzidos no âmbito da conferência, disponibilizando-os em formato específico; a prioridade no atendimento; a ajuda técnica; e os recursos comunicacionais

necessários para que estas pessoas possam participar de todos os momentos informativos e deliberativos em igualdade de condições com os demais participantes.

- A elaboração de *guias e capacitações para a realização das diferentes etapas* da conferência possibilita organicidade enquanto oferece liberdade para a adequação local. Por exemplo, a orientação para a sistematização das propostas deve ser unificada, facilitando a elaboração posterior do caderno de propostas para o diálogo na etapa nacional. Assim, manuais e oficinas que orientem as comissões organizadoras estaduais e municipais podem potencializar as ações. As videoconferências têm sido utilizadas como alternativa de menor custo para a comunicação com organizadores locais. Também muito relevantes são os comunicados, resoluções e atos normativos publicados pela comissão organizadora para orientar diferentes aspectos do processo.
- O escalonamento da conferência possibilita que a organização também opere dessa forma. Para isto, a articulação das comissões organizadoras estaduais com a comissão nacional, em boa parte das conferências, é realizada por uma *equipe de mobilização*. Esta equipe tem como objetivo contribuir para a orientação comum do processo e estimular a apropriação da dinâmica nos diferentes contextos. A mobilização é responsabilidade da comissão organizadora nacional e pode ser assumida pelos órgãos e entidades que a compõem, pelos órgãos federais com sedes locais ou por servidores e outros agentes públicos designados, de acordo com as especificidades de cada área. O importante é que sejam estabelecidas de forma precisa as atribuições e a responsabilidade pela coordenação das atividades de mobilização.
- O envolvimento dos demais entes da Federação é elemento definidor do sucesso na mobilização em municípios e estados. Desta forma, é ponto central na organização a *articulação federativa* com a definição de responsabilidades na mobilização e na realização dos eventos. Compete à comissão organizadora nacional, e, em especial, aos órgãos federais, fazer contato direto com as administrações estaduais e municipais, estimulando seu envolvimento no processo conferencial, inclusive como sujeitos ativos nos processos de tomada de decisão e de mobilização. Para fortalecer o comprometimento com o processo conferencial, os entes federados precisam ser estimulados a definir objetivos condizentes com suas potencialidades e necessidades no tema. Para tal, é útil a interação do conselho nacional com os colegiados estaduais e municipais.
- Pela natureza do processo conferencial, em geral organizado por um órgão gestor específico, é necessária a atenção para que a lógica de organização estatal não seja imposta à sociedade. A setorialização temática – algumas vezes característica da ação estatal –, em certos casos, é levada à sociedade. Isto pode acabar por enfraquecer

articulações transversais e diminuir, inclusive, a mobilização social. Desta forma, atenção e *respeito à forma de organização social* pode contribuir com a realização de etapas condizentes com os objetivos da conferência. Por exemplo, o estímulo à realização de etapas livres pode facilitar a organização da sociedade para o diálogo sobre os temas em pauta.

- O *envolvimento do Legislativo e do Ministério Público*, já na preparação, pode estimular a interação com estes órgãos, que possuem um importante acúmulo de conhecimento e são parte essencial do processo decisório sobre políticas públicas, além de facilitar o encaminhamento das deliberações. Vale convidar representantes legislativos e do Ministério Público para as diferentes etapas e promover o envolvimento desde o início da conferência. Afinal, é importante agregar às discussões da conferência o conjunto de debates já promovidos nestes âmbitos, principalmente aqueles que contaram com a participação da sociedade civil. As análises, pareceres, deliberações e outras decisões destas instâncias, devidamente mapeadas, também constituem importante subsídio para o trabalho das participantes. Além disso, as propostas podem demandar regulamentações de competência exclusiva do Legislativo nas diferentes esferas ou poderão ser efetivadas com a atuação do Ministério Público na fiscalização das ações.

- Os elementos de organização devem estar previstos em *atos normativos* formulados pela comissão organizadora. É comum o entendimento de que regimento e regulamento são a mesma coisa, mas não são. Este equívoco pode gerar grande confusão que, em alguns casos, atinge diretamente o processo conferencial. O regimento nacional da conferência tem caráter abrangente e rege todo o processo, por sua vez, o regulamento se refere às regras e procedimentos de determinada etapa. Portanto, o regimento nacional organiza e orienta o processo sob todos os aspectos, desde as etapas municipais até a nacional, passando pelas etapas livres, virtuais, entre outras. Por ser um documento fundamental, ele deve ser completo e consistente. O regulamento é o documento de procedimentos e regras da etapa (municipal, estadual e nacional) e nele devem constar aspectos como a agenda, a forma de compor grupos, as maneiras de deliberação e os procedimentos omissos no regimento. É importante ressaltar que ambos os documentos – regimento e regulamento – devem ser construídos da maneira mais participativa possível, dentro dos limites de viabilidade do processo, com o máximo possível de debates, transparência, pluralidade de perspectivas, pactuações e consensos.

> Quando há a transferência de atribuições do regimento para o regulamento, é inevitável o aparecimento de grandes e demoradas polêmicas nas plenárias iniciais, comprometendo as demais atividades. Regimento deve ser o documento nacional que abrange todas as etapas, deixando ao regulamento das etapas apenas os procedimentos específicos.

- Vale realizar uma compilação e *análise do que outras conferências já deliberaram* a respeito dos assuntos em questão. A organização de documentos orientadores do debate pode também ser subsidiada pelo que já foi discutido anteriormente. Isto vale tanto para as conferências inéditas, como para as já realizadas, pois, possivelmente, muito já foi discutido sobre o tema em pauta, mesmo que a conferência esteja na primeira edição. Desta forma, na elaboração de textos-base e mesmo como subsídio aos debates, é relevante considerar o que já se discutiu e se deliberou em conferências anteriores.

5 FATORES CRÍTICOS NA REALIZAÇÃO

As conferências acontecem, em grande medida, em atividades presenciais, sejam de âmbito municipal, intermunicipal, estadual e nacional. Desta forma, o êxito dos processos pode ser potencializado quando se consideram alguns aspectos da realização de eventos, tais como os relacionados a seguir.

- As opções a respeito *da forma de realização dos eventos devem ser condizentes com os resultados esperados e com as características da área de política e dos participantes.* A elaboração de cartas políticas, a definição de número limite de propostas a serem formuladas ou mesmo a priorização das deliberações podem ser solução adequada em alguns casos e inapropriada em outros. Por exemplo, se uma conferência trata de direitos, talvez não caiba priorizá-los, mas se a conferência tem como objetivo propor diretrizes para políticas específicas, delimitar as prioridades pode ser importante para facilitar o monitoramento das deliberações. Igualmente, pode ser relevante estimular a percepção do processo de formulação de políticas, facilitando a visão de curto, médio e longo prazo para a implementação das propostas formuladas. Vale, pois, definir aspectos metodológicos em consonância com os objetivos e o contexto político da conferência, discutindo e apresentando estas motivações de forma transparente.
- Um ponto crítico em qualquer evento que reúne grande número de participantes é a *sistematização dos diálogos* no decorrer dos diferentes momentos. Assim, é cabível constituir uma equipe de relatoria com estratégias específicas para a organização dos trabalhos, inclusive com a informatização de procedimentos. Existem diferentes opções, com destaque para o Sistema de Apoio às Conferências (Sisconferência), ferramenta desenvolvida pelo Departamento de Informática do SUS (Datasus) e disponível a outros órgãos públicos. Algumas conferências têm também firmado termos de cooperação técnica com universidades para assessoria em questões como sistematização e desenvolvimento de ferramentas de comunicação.

- A forma como o diálogo se estrutura limita ou oportuniza distintas formas de expressão. Por exemplo, há pessoas com facilidade para falar em plenárias e outras em grupos. Por isso, as escolhas *metodológicas* devem ser amplamente discutidas pela comissão organizadora e estar claras e especificadas nos documentos orientadores. Seja qual for o formato, elemento crucial no diálogo é a ampliação da interação para a formulação de propostas e deliberação coletiva. Neste sentido, cabe ter clareza sobre a quantidade de participantes que a metodologia suporta para que haja fluidez na interação. É importante envolver previamente os órgãos relacionados e os potenciais participantes nas discussões e decisões sobre metodologia –, no limite do possível. Isto promove um maior comprometimento com o processo como um todo, além de permitir identificar previamente questões e pontos de tensão que, de outra forma, poderiam passar despercebidos pela comissão organizadora.

  O formato padrão é a realização de palestras, grupos de trabalho e plenárias. Em algumas conferências também acontecem oficinas e plenárias intermediárias por eixos temáticos.

- Diferentes *técnicas de diálogo* e abordagens de estímulo à interação podem ser utilizadas, mas o fundamental é ter em mente que escolhas podem ser feitas para ampliar a possibilidade de expressão de diferentes ideias e interesses. É possível afirmar que a diminuição das desigualdades comunicativas seja o principal elemento a ser observado; ou seja, é necessário minimizar o uso desigual de recursos cognitivos, de articulação e de expressão. É importante garantir a participação dos delegados e convidados (voz) em todos os momentos da conferência, não só nos grupos, mas também nos painéis e nas plenárias. Também com a característica de dar voz aos participantes, o tempo destinado a palestras, mesas, painéis ou outros espaços com participação de convidados externos não deve prejudicar o tempo destinado ao diálogo.

- É relevante a *articulação dos procedimentos*, inclusive para facilitar o entendimento pelos participantes. Por exemplo, se a priorização for a forma de deliberação escolhida, deve acontecer em toda a atividade, ou seja, desde os grupos de trabalho até a plenária final. E, quando possível, vale articular também os procedimentos básicos entre as etapas da conferência, sem impedir a inovação e a diferenciação decorrentes das escolhas locais, mas garantindo sempre a conexão de etapas. Isto permite que as inovações propostas para a nacional sejam antecipadas nas etapas anteriores ou, em sentido contrário, que uma prática local considerada bem-sucedida possa ser adotada na etapa nacional.

- A *mediação* dos grupos de trabalho e das plenárias pode contribuir para o bom andamento dos trabalhos. É importante considerar quais perfis de mediadores podem ser mais sensíveis às desigualdades comunicativas e capazes de facilitar que o debate aconteça de forma aberta às diversas contribuições, mas focado no tema da conferência. Mediadores que estão muito envolvidos com as temáticas discutidas podem ser úteis ao tirar dúvidas dos participantes; contudo, podem direcionar o debate. Para conciliar o saber especializado com a mediação não enviesada, algumas conferências contam com especialistas para esclarecer questões técnicas surgidas no decorrer dos trabalhos.

  É frequente a escolha de coordenadores e relatores de grupos de trabalho entre os participantes no momento da atividade. Algumas conferências também contam com mediadores capacitados previamente para apoio ao diálogo.

- O momento de *escolha de representantes* para as etapas subsequentes também é aspecto que demanda cuidado, pois, em muitos casos, a dinâmica da eleição se sobrepõe ao diálogo temático. Assim, cabe a definição da forma e do momento da escolha de representantes de modo a não prejudicar a formulação de propostas, ao mesmo tempo que permita a representação de diferentes grupos sociais presentes e oportunize a geração de vínculos entre representantes e representados, facilitando a devolutiva aos participantes.

- O *uso de tecnologias de informação e comunicação* pode ampliar a repercussão da conferência. Esta escolha extrapola os eventos presenciais e pode permitir a interação à distância qualificando o diálogo antes, durante e após as atividades a serem realizadas no processo. Desta forma, a organização de conferências virtuais, ou seja, mediadas pela internet, articuladas com as diferentes etapas da conferência pode potencializar os resultados do processo e também oportunizar a participação de diferentes segmentos da sociedade.

6 FATORES CRÍTICOS NAS ATIVIDADES POSTERIORES À ETAPA NACIONAL

Mesmo com o encerramento da etapa nacional, a conferência não está finalizada. Tanto quanto às fases de preparação, de organização e de realização, são necessários cuidados com a continuidade do processo, pois isto pode definir sua efetividade. Assim, após a etapa nacional, é preciso observar:

- o *vínculo com outras instituições participativas*, pois, quando os processos conferenciais concluem a fase propositiva, é recomendável acompanhar os encaminhamentos dados às deliberações. Por exemplo, já na preparação das diferentes etapas, convém envolver conselhos gestores e ouvidorias correlatas, não apenas porque estes órgãos

podem assumir responsabilidades no acompanhamento das ações nos diferentes âmbitos, mas principalmente porque são também importantes vias de diálogo com a sociedade e constituem outros meios de expressão de demandas sociais, que precisam ser considerados e articulados;

- a *integração entre órgãos públicos* pode ser definidora da continuidade das ações, por isto, desde a convocação, deve-se pensar em ações conjuntas. De toda forma, a constituição de grupos de trabalho envolvendo distintos órgãos para o encaminhamento de questões de responsabilidade de áreas correlatas pode promover a continuidade da articulação gerada na conferência, sempre respeitando a autonomia, as decisões e os procedimentos próprios de cada área;
- a *devolução dos resultados* aos participantes, por meio de publicações e eventos de divulgação que apresentem tanto as propostas como as ações decorrentes, é elemento que gera confiança na continuidade do processo. É importante lembrar que a resposta a proposições da sociedade é dever dos órgãos demandados, traz transparência e oportuniza o controle social das deliberações. Como mencionado, cabe à comissão organizadora realizar ação de difusão dos resultados e definir com o órgão responsável a estratégia para garantir a memória e a disponibilização de informações sobre o processo;
- a *prestação de contas*, de acordo com os padrões dos órgãos de controle, também deve estar prevista como atividade posterior à etapa nacional. É cada vez mais comum que sejam realizados procedimentos de auditoria em conferências, por isto, desde o início, é fundamental a observância das regras pré-estabelecidas para a organização de eventos desta natureza; e
- por fim, cabe estruturar *estratégias de monitoramento* das deliberações. Já no momento da convocação, deve ser previsto o que será feito com os resultados do processo; e encerrados os eventos, é fundamental que sejam realizadas ações para o acompanhamento dos encaminhamentos dados às propostas formuladas nas diferentes etapas do processo participativo. Como sinalizado anteriormente, o vínculo com os respectivos conselhos pode contribuir para tal ação. Algumas áreas também têm realizado eventos entre conferências, para prestação de contas, ou seja, a conferência acontece a cada quatro anos, mas, ao final do segundo ano, acontecem atividades para avaliação dos encaminhamentos já realizados. Ações deste tipo podem fortalecer a efetividade das conferências como instituições participativas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2012

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Marco Aurélio Dias Pires

Revisão
Andressa Vieira Bueno
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Luciana Dias
Olavo Mesquita de Carvalho
Reginaldo da Silva Domingos
Celma Tavares de Oliveira (estagiária)
Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração eletrônica
Aline Rodrigues Lima
Bernar José Vieira
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Composto em linux libertine o10/13 (texto)
Ubuntu bold (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m^2
Couché fosco 180g/m^2 (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SAE Secretaria de Assuntos Estratégicos Presidência da República

Secretaria-Geral da Presidência da República

Governo Federal BRASIL País rico é país sem pobreza