

CLÓVIS HENRIQUE LEITE DE SOUZA

**CAPACIDADES ESTATAIS PARA A PROMOÇÃO
DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS: UMA
ANÁLISE DA FORMA DE ORGANIZAÇÃO DE
CONFERÊNCIAS NACIONAIS**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

2016

CLÓVIS HENRIQUE LEITE DE SOUZA

**CAPACIDADES ESTATAIS PARA A PROMOÇÃO
DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS: UMA
ANÁLISE DA FORMA DE ORGANIZAÇÃO DE
CONFERÊNCIAS NACIONAIS**

**Tese apresentada como requisito
parcial para conclusão do curso de
doutorado do Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política da
Universidade de Brasília**

Orientadora: Profa. Rebecca Abers

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

2016

CLÓVIS HENRIQUE LEITE DE SOUZA

**CAPACIDADES ESTATAIS PARA A PROMOÇÃO
DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS: UMA
ANÁLISE DA FORMA DE ORGANIZAÇÃO DE
CONFERÊNCIAS NACIONAIS**

Banca examinadora:

Rebecca Neera Abers - Presidente

Débora Cristina Rezende de Almeida - UnB

Marisa von Bülow - UnB

Ana Claudia Chaves Teixeira - Unicamp

Roberto Rocha Coelho Pires – Ipea

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

2016

Resumo

Partindo do pressuposto que promover participação social na gestão pública demanda organização específica, a presente pesquisa assumiu que existem capacidades estatais, ou seja, condições para a ação do Estado na promoção da participação. O objetivo foi identificar capacidades estatais necessárias à promoção de processos participativos, além de investigar a forma de seu desenvolvimento, ou seja, a maneira como ocorre a mobilização desses recursos organizacionais. O foco investigativo esteve no funcionamento estatal para a realização de processos participativos, em particular, conferências nacionais, com a investigação sobre os bastidores da realização desses processos para compreender seus detalhes organizativos. A pesquisa revelou a importância de capacidades institucionais, políticas e administrativas para a realização de conferências. No entanto, tais recursos organizacionais parecem condições para a ação que se assemelham às necessidades presentes em outras áreas. O que se verificou de específico está ligado às condições técnicas para a promoção da participação. O estudo possibilitou a identificação de capacidades estatais que estão diretamente ligadas ao desenho e desenvolvimento de processos participativos. São saberes práticos que influenciam o modo de interação entre participantes, ou seja, a maneira como ocorrem as conversas. Por isso, foram chamadas de capacidades conversacionais. Além disso, esta tese permitiu a compreensão que capacidades estatais não são, necessariamente, atributos institucionais que podem ser gerados ou instalados, mas sim condições para a ação, recursos organizacionais que, quando necessário, podem ser mobilizados tanto no Estado como na sociedade.

Abstract

This dissertation starts from the presupposition that particular State capacities—that is, specific conditions for State action—are necessary for public offices to promote social participation in policy-making. The research sought to identify such capacities as well as investigate how these organizational resources are mobilized and how they develop over time. Specifically, the research focused on institutional, political, administrative, and technical capacities involved in the organization of national public policy conferences—large-scale participatory processes that bring thousands of Brazilians together to discuss and define policy priorities in a wide range of areas at the federal, state, and municipal levels. While institutional, political, and administrative capacities appear important for the overall organization of national conferences, the research found that only technical capacities were fundamentally distinct from capacities needed for State action in other areas—thus making technical capacities a crucial aspect of State capacity to promote social participation. Technical capacities, in this case, are directly connected to the design and development of participatory processes. They are the practical know-how that shapes interaction and dialogue among participants, reason why they are referred to in this dissertation as conversational capabilities. This dissertation finds that conversational capabilities are not necessarily institutional attributes that can be created or installed; rather, they are conditions for State action—organizational resources that, when necessary, can be mobilized either within the State or within civil society.

Agradecimentos

Eu agradeço, agradeço e agradeço!

Agradeço a quem caminhou junto (Paula), pois me senti bem acompanhado também na escrita. Agradeço a quem meu deu suporte (Mamãe e Papai), pois fui além do esperado. Agradeço a quem me orientou (Rebecca), pois pude caminhar com segurança. Agradeço a quem me escutou (Grupos de pesquisa no Ipea e UnB, além da Banca Examinadora), pois pude revisar a produção com os comentários. Agradeço a quem me estimulou (Amigos), pois pude me reconhecer nesse processo. E agradeço a quem se dispôs às conversas e entrevistas, pois foi esse material que possibilitou o trabalho.

Gratidão!

Índice de ilustrações

	Página
Gráfico 1. Frequência de uso de atos convocatórios em conferências	77
Gráfico 2. Subcomissões de comissões organizadoras em conferências	78
Gráfico 3. Momentos presentes nas etapas nacionais de conferências	80
Fluxo 1. Traços constituintes do modo de funcionamento das conferências nacionais . . .	82

Sumário

Prólogo	1
Introdução	12
1. Participação social: das disputas sociais aos desafios estatais	24
1.1. Institucionalização da participação em meio ao experimentalismo democrático.....	25
1.2. Disputa de projetos políticos em torno da participação.....	29
1.3. Balanço sobre instituições participativas	32
1.4. Relativização de fronteiras entre sociedade e Estado.....	37
1.5. Análise orientada ao funcionamento estatal.....	40
2. Capacidades estatais: condições de ação para a promoção da participação	46
2.1. Capacidades estatais como condições para a ação estatal	47
2.2. Capacidades estatais em quatro dimensões	51
2.3. Capacidades estatais para a promoção de processos participativos	56
2.4. Dimensão técnica da promoção de processos participativos.....	59
3. Conferências nacionais: compreensões e desafios de funcionamento	71
3.1. Modo de funcionamento.....	74
3.2. Distintas compreensões	81
3.3. Expectativas normativas.....	86
3.4. Desafios na organização.....	89
4. Capacidades conversacionais: conhecimentos próprios ao desenho e desenvolvimento de processos participativos.....	96
4.1. Estabelecimento do propósito	98
4.2. Organização do ambiente	104
4.3. Desenho da metodologia	107
4.4. Mediação do processo	115
5. Materialização de capacidades conversacionais: inovações metodológicas geradas em conferências nacionais.....	121
5.1. Sistematização de propostas.....	122
5.2. Conferências livres.....	125
5.3. Conferências virtuais.....	128
5.4. Priorização de propostas.....	131
5.5. Trabalho em subgrupos	133
5.6. Plenárias intermediárias	135
5.7. Momento interativo	137
5.8. Formação para mediação.....	140
6. Mobilização de capacidades conversacionais para a realização de conferências nacionais..	144
6.1. Condições para mobilização de capacidades conversacionais	145
6.2. Como ocorreu a disseminação de inovações metodológicas.....	159
6.3. Como foram mobilizadas as capacidades estatais.....	166
Conclusão	171
Referências bibliográficas	177
Anexo I: Conferências realizadas de 2003 a 2014	189
Anexo II: Roteiro de entrevistas.....	193
Anexo III: Lista de entrevistas	194

Prólogo

Antes de iniciar o texto da tese propriamente dita, parece útil apresentá-la. Este prólogo traz, na primeira seção, uma descrição da trajetória pessoal do autor com o objeto de estudo. Nela estão apresentados interesses e escolhas analíticas que partem da vivência como ativista, mediador e pesquisador de processos participativos. Na segunda seção, foi desenvolvido um caso de organização de conferência para a compreensão gradual dos interesses deste trabalho. O texto é uma ficção que explicita alguns aspectos dos bastidores de uma conferência e se baseia em fatos coletados na pesquisa, mas será apresentado sem referências para evitar a identificação de pessoas ou instituições.

Vivência com o objeto

Este trabalho foi escrito a partir de intensa vivência com o objeto de estudo. Esse aviso inicial pode ser descabido e até redundante em certas circunstâncias, tendo em vista a característica vivencial da pesquisa e da produção de conhecimento. No entanto, aqui se faz necessário, pois esta tese é fruto de experiência vivida em um longo percurso de prática e pesquisa. Sem a intenção de lidar com os desafios epistemológicos inerentes ao estudo, a proposta aqui é descrever o trajeto pessoal para a elaboração deste produto. Ao descrever minha trajetória para chegar neste resultado, quero situar o meu lugar de fala e sinalizar alguns potenciais e limites desse caminho que culmina na reflexão a respeito de capacidades estatais para a promoção da participação social.

É difícil escolher um marco zero dessa caminhada. Sem desconsiderar as ricas experiências da infância e adolescência no movimento escoteiro e pastoral da juventude, olho para os projetos no Grupo Interagir (ONG que ajudei a fundar) como significativos para o que veio a se desdobrar em objeto de prática profissional relativa a processos participativos, seja como mediador, pesquisador e servidor público. Assim, escolhi o ano de 2001 como ponto inicial. Foi quando organizamos o 1º Fórum de Protagonismo Juvenil do Distrito Federal e iniciamos empreendimentos de articulação social no movimento juvenil. Após participar de diferentes atividades nacionais, tínhamos a intenção de gerar conversas significativas nas ações que promovíamos. Por isso, a metodologia das atividades estava sempre entre as preocupações.

Assim, fui me envolvendo em redes de jovens que atuavam com mobilização social e políticas públicas para juventude. Eram espaços de discussão que

geravam intercâmbio de experiências e proposição de práticas sociais em diferentes âmbitos e temas. Nesse caminho, fui chamado a integrar o Comitê Jovem de Facilitação e Registro do 2º Fórum Social Mundial, ocorrido em 2002 em Porto Alegre - RS. Era um grupo internacional que, a partir de um encontro de alinhamento para a ação, subsidiou distintas atividades ocorridas no Fórum com técnicas de mediação. A experiência me marcou profundamente, pois estava no último ano de minha primeira graduação e reconheci ali uma possibilidade real de prática profissional relacionada ao desenho e desenvolvimento de processos participativos.

Foi a partir da experiência no movimento juvenil que me envolvi com a preparação da 1ª Conferência Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente. Após mediar alguns encontros e reuniões na área ambiental, em 2003 fui convidado a contribuir com a etapa nacional dessa conferência. Na ocasião, atuei na coordenação de metodologia, tendo liderado a equipe de mediação formada por jovens facilitadores. Foi uma experiência iniciática, pela dimensão e complexidade do evento, mas especialmente, pelas dificuldades logísticas enfrentadas. Os desafios operacionais para a realização de atividades participativas ficaram explícitos para mim naquele momento.

E as experiências com a realização de conferências foram intensas nos cinco anos seguintes, sempre ocupado com a viabilização das atividades. Fui coordenador da equipe de metodologia na Conferência Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente (2003, 2005-2006, 2008-2009); formador e coordenador da equipe de mediação da etapa nacional da 2ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional (2004); mediador em etapas regionais, formador e coordenador da equipe de mediação da etapa nacional da 1ª Conferência de Cultura (2005); coordenador da equipe de sistematização da etapa nacional da 1ª Conferência de Segurança Pública (2009); e colaborador para sistematização na 1ª Conferência de Saúde Ambiental (2009).

Nesse meio tempo, também tive distintas experiências profissionais como mediador de conversas com grupos de diferentes dimensões no âmbito governamental e não governamental. E os desafios vividos nas práticas me estimularam a buscar diferentes formações para me especializar na mediação de atividades participativas. Em paralelo, busquei fortalecer minha formação acadêmica, concluí a graduação em ciência política em 2005 e cursei o mestrado em 2007 e 2008. Em 2011, iniciei o doutorado em psicologia

social na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP, com a intenção de buscar instrumentos para o estudo de metodologias para participação, mas desisti.

Em 2012, voltei à Universidade de Brasília - UnB para o doutorado ainda com o interesse nesse tema, mas tendo que adaptar minhas intenções de estudo ao campo da ciência política. Olhando em retrospectiva, no meu processo de especialização acadêmica estive ocupado com desafios da gestão pública participativa. Na graduação, quis entender como a participação poderia ser possível em nível nacional; no mestrado, estudei limites da partilha do poder decisório; no doutorado, me voltei às especificidades da organização de processos participativos. É como se eu estivesse utilizando um *zoom* para um foco gradual a cada momento da formação.

Em todas as ocasiões, meu trabalho final foi relativo às conferências. Na monografia, visualizando a expansão de processos participativos em nível nacional, me dediquei a compreender o que era o chamado “modo petista de governar”. Meu interesse estava nos elementos constitutivos de uma gestão pública participativa. No mestrado, me engajei na reflexão sobre a suposta partilha de poder decisório nos processos participativos nacionais. Nessa ocasião, fiz amplo mapeamento sobre as conferências nacionais como base para a realização de estudos de caso. E no doutorado, me dediquei à forma de funcionamento estatal para a promoção da participação social, buscando identificar especificidades da organização de processos participativos.

Também profissionalmente me envolvi em diferentes investigações a respeito de conferências: como consultor do Ministério de Justiça em pesquisa para a 1ª Conferência de Segurança Pública (2009); como consultor da Controladoria-Geral da União em pesquisa para a 1ª Conferência de Transparência e Controle Social (2011); como integrante da equipe no projeto de pesquisa “Arquitetura da Participação Social no Brasil Contemporâneo: avanços e desafios” realizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc em parceria com o Instituto Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (2010-2011); e como integrante da equipe do projeto de pesquisa “Institucionalização da Participação Social no Brasil” realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (2011-2013).

Essas experiências profissionais com pesquisa, em particular no Inesc e Ipea, me estimularam a aprofundar os mapeamentos realizados na graduação e mestrado.

Nessas ocasiões pude organizar e disponibilizar uma imensa quantidade de informações sobre as conferências, além de produzir e apresentar diferentes trabalhos em congressos científicos. Foram oportunidades singulares para reflexão e aprimoramento de artigos que viriam a ser publicados nos anos seguintes. Em especial com a pesquisa no Ipea, pude participar de reuniões com integrantes de comissões organizadoras nas quais os desafios para operacionalizar esses processos estavam sempre em voga.

Em 2013, me tornei analista de políticas sociais e tentei seguir a trajetória ligada à participação social, mas me deparei com impedimentos institucionais até então desconhecidos. Fui lotado em uma área na qual minhas habilidades e conhecimentos não eram necessários e que tampouco me permitiu movimentação para áreas da administração federal em que eu pudesse me colocar inteiramente a serviço. A sensação de frustração foi compensada pelas oportunidades de docência com atividades de aula e orientação na Escola Nacional de Administração Pública – Enap. Nessa instituição, pude colaborar com a criação de dois cursos de formação na área de gestão participativa e contribuir com a especialização de pessoas interessadas na participação social.

Olhando essa trajetória, posso dizer que o doutorado é agora concluído fortalecendo meu interesse pelas práticas participativas que se iniciou nos movimentos juvenis, foi consolidado na profissão de mediador, aprofundado em diversos cursos, abalado com a vivência na burocracia e complexificado com a formação acadêmica. Eis minha ocupação nessa trajetória e nesta tese: a operacionalização da participação social. Considerando que vejo no engajamento cidadão em instituições políticas e movimentos sociais uma maneira de definir rumos para a vida coletiva, o que me importa aqui e sempre me importou é a forma para concretizar a participação. Isso não quer dizer desconsiderar o caráter teórico e ideológico de opções pela democracia, mas sim dizer que meu trabalho se concentra no ‘como’ viabilizá-la.

Para evitar dúvidas, digo: acredito na participação social como forma de aprofundar a democracia com instituições políticas mais inclusivas. É crença mesmo. É uma fé democrática. Eu acredito que é possível viabilizar a participação em larga escala, mas não há caminho fácil para realizá-la, pois além das disputas ideológicas sobre sua pertinência, há desafios concretos para sua efetivação. Foi nisso que me concentrei nesses anos de prática e pesquisa a respeito de processos participativos: como torná-los possível.

Esta tese sinaliza, como em trabalhos anteriores, que há desafios de diferentes ordens para tornar possível a participação social. Reconhecendo lacunas na literatura, minha opção foi por olhar para o ‘lado estatal’ desses processos. Assim, posso mencionar aspectos institucionais, políticos, administrativos e técnicos influenciando a gestão pública participativa. Se a escolha pelo ‘como’ vem de uma trajetória pessoal, também essa opção pela perspectiva de quem está dentro do Estado pode ser identificada com meus interesses. Reconhecer os desafios operacionais para a realização de processos participativos se torna ainda mais instigante para quem viu acontecer e pôde contribuir com alguns deles.

Assim, o meu lugar de fala direciona meus interesses. Como em qualquer ocasião nas ciências sociais, se outra pessoa fizesse a mesma pesquisa poderia direcionar o olhar de maneira diferente e até interpretar os mesmos fatos com outros referenciais. Se me formei na prática da participação, não foi o acaso que me levou a dar foco nos desafios técnicos. Se estou na ciência política, adequado me pareceu tratá-los com chave interpretativa ligada ao funcionamento do Estado. Se pude transitar em outras áreas do conhecimento, tento produzir ideias de maneira interdisciplinar. Se precisei me distanciar do objeto para atingir os requisitos de rigor científico, me conectei com a ciência aplicada.

Vejo que meu engajamento com a temática não se arrefeceu. Também não penso que precisaria ou poderia ser diferente. No entanto, direciono agora os esforços para abrir outros horizontes de pesquisa e docência. Com esta apresentação pessoal que pode sinalizar limites para a análise empreendida, indico também potenciais pela aproximação com o objeto de estudo. Assim, repito o aviso a quem vier a ler este trabalho: ele é fruto de minha vivência como ativista, mediador e pesquisador de processos participativos.

Nos bastidores de uma conferência¹

Esplanada dos Ministérios, 15h, Marcos sai de sua terceira reunião e ainda não teve tempo de sentir que era segunda-feira. Há três semanas seu nome está na lista de pessoas autorizadas a entrar aos sábados e domingos no prédio da repartição. Ao pedir para o motorista que o conduzia parar no térreo, pois ele almoçaria uma tapioca, pensou

¹ Esta é uma narrativa ficcional, mas as semelhanças com a realidade de organização de conferências nacionais não são meras coincidências.

na cobrança de familiares ao descanso e disse a si mesmo: “Ninguém entende o tamanho deste projeto”.

Ele se sentia cansado, mas não via alternativas desde que assumiu a coordenação executiva da conferência. Agora, faltando uma semana para a etapa nacional, tendo recebido a notícia que a licitação dos serviços para a montagem de estandes estava em risco, só queria era que aquilo tudo terminasse logo. De pé, escutando o barulho de um carro de som que convocava servidores à assembleia que trataria da melhoria nas condições de trabalho, suspirou enquanto mordida seu almoço e lembrava de uma fala da Secretária Executiva do Ministério: “Gostaria de contar com o esforço, colaboração e, às vezes, sacrifício de cada um e cada uma desta equipe”.

Essa frase havia sido pronunciada em conversa com o Diretor de sua área e a Secretária Executiva do órgão, ocorrida nove meses antes, quando o convidaram e mais dois colegas servidores para compor a equipe responsável pela organização do processo conferencial. Nesse tempo de gestação, o trio-parada-dura, forma como a equipe ficou conhecida no Ministério, desenhou e desenvolveu o processo participativo, mesmo em condições pouco favoráveis. Nenhum deles tinha experiência com conferências, embora tivessem participado de articulações nos estados para a formulação da proposta de plano nacional que estava em pauta.

O que os motivava era justamente a possibilidade de envolver gestores, trabalhadores e usuários da política em uma discussão a respeito do plano nacional a ser enviado ao Congresso Nacional após a conferência. Assim, realizar o processo participativo parecia uma maneira de garantir a expressão de múltiplas vozes. No entanto, na mobilização que se seguiu à convocação do processo conferencial pela Presidência da República, notaram que havia resistências à participação social mesmo dentro do Ministério.

Josué, integrante do trio na parada dura, teve inúmeros embates com outras Secretarias do Ministério para convencer colegas que aquela ação poderia gerar subsídios relevantes. Escutou que aquilo era perda de tempo e dinheiro, que as propostas não teriam qualidade técnica e que conferências privilegiam grupos que já tem assento em conselhos. Assim, em inúmeras ocasiões voltou à sala da equipe, conquistada após grande batalha, sentindo que voltava a um gueto, um reduto daqueles que acreditavam na interação com

a sociedade.

Letícia, também integrante do trio, compartilhava do sentimento de isolamento sempre que em suas funções precisava de algum suporte de outras áreas e parecia que estava pedindo um favor. Mesmo a conferência tendo sido uma decisão do Gabinete, em cada ação, seja de articulação para as etapas preparatórias ou de produção para o evento nacional, sentia que precisavam de mais integração no órgão. Em uma ligação telefônica, após receber reclamações sobre erros no termo de referência para a contratação de consultoria que traria mais gente à equipe, ela solicitou a seu interlocutor: “Gostaria de pedir que sejamos mais tolerantes uns com os outros. É preciso que em nossa organização tenhamos unidade. Devemos trabalhar em conjunto.”.

Assim como a sala solicitada para a equipe logo no início do trabalho, a contratação da equipe de mobilização atrasou. Marcos, Josué e Letícia, nos cinco meses em que estiveram em suas estações de trabalho em andares diferentes do prédio, sabiam que não podiam contar com colegas de suas unidades administrativas que já estavam assoberbados de tarefas. De todo jeito, não viam solução a não ser pedir a elas que, em atividades técnicas nos estados, pudessem também realizar articulações com as comissões organizadoras estaduais. Assim foi feita a divulgação e a preparação das conferências nos estados, aproveitando agendas e contando com apoio informal de colegas.

Quando resolvida a questão do repasse de recursos financeiros para um organismo internacional que efetuará a contratação dos serviços para a conferência, já não havia necessidade de profissionais de mobilização. Mesmo com fragilidades, as 27 conferências estaduais haviam sido convocadas e muitas municipais já estavam acontecendo. Em Brasília, o ritmo já se acelerava em direção à etapa nacional. Era necessário resolver onde aconteceria a atividade prevista para reunir duas mil pessoas na cidade. O centro de convenções já estava agendado para outro órgão e, enquanto a licitação não fosse realizada, não existia garantia de reserva em espaços hoteleiros. Essa tensão a respeito do local do evento foi vivida até aquela semana anterior à atividade.

Josué já havia desenhado, junto com Luís, o consultor em logística, as plantas de estruturas temporárias a serem utilizadas como alternativa, caso não houvesse um espaço construído com agenda livre e que comportasse o evento. Já haviam obtido até a autorização para a montagem da infraestrutura em um gramado no SAIN – Setor de

Áreas Isoladas Norte. Esse era o Plano B, embora para executá-lo os custos de produção do evento seriam duplicados. O que mais preocupava Josué não era o deslocamento até os hotéis ou a alimentação, nem mesmo os custos, mas sim a previsão do tempo. Em dezembro, era costume chover em Brasília. Mas tudo bem, ele já podia relaxar quanto ao local. O espaço de convenções de um hotel, que por sorte havia sido liberado, seria adaptado às necessidades da conferência.

Após seu rápido almoço reflexivo, Marcos retornou ao escritório e encontrou Letícia e Josué conversando com Vera, consultora de sistematização, sobre os prazos para a entrega do texto para o caderno de propostas. Havia necessidade de encadear ações de revisão, diagramação e impressão, mas só restavam dois dias para o prazo estabelecido pela empresa responsável pela diagramação e impressão. Marcos pediu para ver o texto, gostaria de checar se os debates prévios estavam ali expressos. Letícia achou que isso atrasaria o processo de produção, mas concordou que até a manhã seguinte o material estaria com Marcos para a revisão técnica.

A tarde seguiu com telefonemas intermináveis em que integrantes de comissões organizadoras reclamavam que ainda não haviam recebido as informações de passagens para a viagem. Josué pediu calma e explicou que o setor de passagens estava enlouquecido com a emissão dos bilhetes da conferência e de outros dois eventos que aconteceriam na semana seguinte. Volta e meia Letícia pedia ajuda a Marcos para contornar situações nas quais pessoas, que não haviam sido eleitas representantes nas conferências estaduais, insistiam em querer participar como observadoras. Naquela noite, saíram cedo, eram 21h e o filho de Josué já havia ligado algumas vezes dizendo que sua aula de saxofone havia sido cancelada e que estava no estacionamento da escola de música lhe esperando.

No dia seguinte, após uma noite virada na leitura do excelente texto de sistematização que Vera havia produzido, Marcos foi convocado logo cedo ao gabinete da Ministra. Ela estava preocupada com as delegações internacionais que estavam chegando para observar a conferência. Queria assegurar que haveria assistência adequada àqueles que poderiam ser bons parceiros para uma cooperação técnica almejada pela equipe de assessoria internacional. Marcos explicou que haviam sido reservados hotéis, que a empresa de eventos estava com a planilha de voos e que foram solicitadas recepcionistas bilíngues. Informou que não teria condições de prestar assistência no

decorrer do evento, pois estaria por demais atarefado com a coordenação executiva. Claramente contrariada, a Ministra falou que essa era uma pauta prioritária e que receber os convidados na conferência era uma responsabilidade da equipe.

Marcos saiu da conversa achando que não daria conta e passou na sala da assessoria internacional para resolver a questão. Enquanto buscava apoio interno, recebeu uma ligação de Letícia dizendo que Samuel, consultor de metodologia, precisava fechar detalhes no sistema eletrônico que seria usado para priorização de propostas. Ela disse que era fundamental sua participação na decisão. Quando chegou à sala, os detalhes sobre como aconteceriam os grupos de trabalho já haviam sido acordados. Restavam os acordos para a plenária, momento em que Marcos deveria assessorar o Secretário da área e, em sua ausência, conduzir os trabalhos.

No dia anterior à chegada de participantes, a empresa contratada para a produção do evento informou que metade das reservas não haviam sido confirmadas, pois a operadora de turismo licitada havia sido inabilitada. Àquela altura havia risco de boa parte dos quartos serem ocupados por outros hóspedes. Josué acionou Luís que negociou com um antigo fornecedor a hospedagem de 500 pessoas em um centro de treinamento em Luziânia, cidade a 50 km do local do evento. Isso dificultaria sobremaneira o deslocamento, mas não havia outra opção viável no prazo que tinham. Em 20 horas as primeiras pessoas desembarcariam em Brasília.

O difícil foi escolher quais delegações iriam à Luziânia. Para evitar acusações de favorecimento, a sugestão era deslocar convidados e observadores, preservando delegadas próximas ao local do evento. Assim, lá se foram horas para readequação de quartos e batimento de planilhas de hospedagem. Letícia, que acompanhava a formação de mediadores para a conferência, nem soube da confusão. Só foi informada por Josué no momento que chegava ao hotel para a abertura do evento. Afinal, ela deveria orientar a Secretária Executiva do Ministério que justificaria o transtorno em sua saudação às pessoas participantes.

Em sua fala, a Secretária disse que “realizar um evento do porte de uma conferência nacional traz muitos gastos e desgastes. Afinal, todas as condições materiais para a realização da conferência deveriam ser providas pela equipe executiva promotora do processo”. Agradeceu a equipe e disse que, embora tenha havido apoio de uma

comissão organizadora composta por sociedade e governo, sob a responsabilidade de uma reduzida equipe ficaram tanto aspectos políticos quanto logísticos. Assim, pediu compreensão pelo deslocamento excessivo, mas conclamou a todos para a participação.

A abertura foi realizada à noite. No dia seguinte, as primeiras atividades foram os grupos de trabalho. Na chegada ao espaço da conferência, Letícia observou participantes interagindo próximo aos estandes de organizações parceiras. Havia pessoas se reencontrando com abraços efusivos. Também havia pessoas se conhecendo, como no caso de um rapaz que pediu a um senhor uma opinião registrada em vídeo e que ao final seguiram trocando ideias sobre o Rio São Francisco, a necessidade da preservação ambiental e o poder das empreiteiras. Foi comum ver pessoas se reencontrando, mas também se conhecendo e trocando contatos em meio às atividades.

A conferência foi organizada em três momentos: grupos de trabalho, plenárias temáticas e plenária. Também existiu espaço destinado a palestras e atividades autogestionadas que deveriam ser propostas previamente para serem incluídas na agenda da noite do segundo dia. Os grupos de trabalho foram realizados nas salas disponíveis que não comportavam as quase cem pessoas inscritas em cada tema, o que ocasionou problemas, pois as pessoas tinham dificuldades em se escutar e não havia espaço adequado para a formação de subgrupos.

O uso do sistema de votação eletrônica para a priorização de propostas foi questionado por alguns participantes que demonstraram desconfiança em relação à lisura do procedimento. Pelo que Josué observou enquanto caminhava pelas salas, foram poucos os grupos que negaram a proposta metodológica para a formação de subgrupos para leitura e discussão do caderno de propostas. Apenas um grupo optou pela votação com crachás. De todo jeito, a negociação da proposta da atividade com os grupos exigiu que Letícia acompanhasse Samuel na supervisão do trabalho da equipe de mediação. No início da manhã, algumas pessoas questionavam a ideia de limitar o número de propostas da conferência e recebiam a seguinte resposta da coordenação: “Temos certeza do quanto vocês sabem como é importante priorizar para fazer políticas públicas, por isso contamos com a colaboração de vocês”.

No decorrer do dia, Marcos foi convocado pela assessoria de comunicação a receber autoridades que prestigiavam a conferência, além de instado a dar entrevistas.

Em meio a tudo isso, Josué sentia em interromper, mas precisava de acertos com Marcos para gerar soluções de última hora na hospedagem e alimentação de participantes. Isso sem falar nos casos de pessoas que haviam perdido seus voos e que ainda estavam a caminho da conferência. Sempre andando de um lado para o outro para resolver questões de organização, ele se animava ao ver as atividades ocorrendo e ouvir os comentários nos corredores. É verdade que às vezes se assustava quando pegava conversas pela metade, como quando um participante saindo para o lanche falou a um colega: “Nosso grupo está bom, mas se tivesse uma faca ali na sala era capaz das pessoas se furarem”.

As discussões, por vezes acaloradas, seguiram até a priorização na plenária final. No encerramento das atividades, o Diretor da área compareceu e, em público, agradeceu o empenho da equipe. Na cochia, antes de subir ao palco, disse a Marcos: “Me sugeriram um adicional de insalubridade para vocês da coordenação, mas respondi que não era necessário. Afinal, vocês não foram enganados ao serem convidados para essa empreitada. Sabiam que haveria tensão e desgaste, mas suportariam isso tudo, tendo em vista o comprometimento com a causa”.

Após uma semana para resoluções de pendências e definições sobre o processo de encaminhamento e acompanhamento de propostas no pós-conferência, o trio marcou uma reunião de avaliação. Marcos, visivelmente cansado, disse logo no início da conversa: “Eu numa conferência? Nunca mais!”. Ele resgatou a sobrecarga de trabalho que tiveram e o desafio de coordenar assuntos tão complexos como os contratos administrativos e as articulações políticas. Josué também se lembrou da confusão com a hospedagem e disse: “Refleti até sobre meu papel como pai, porque não sou tão tolerante com meu filho como tive que ser com aquele povo enchendo o saco por ter que se hospedar longe do local da atividade”. Já Leticia estava mais animada, talvez por ter estado próxima às pessoas participantes e visto as conversas acontecendo.

Introdução

Ao transitar pela Esplanada dos Ministérios, não é difícil encontrar gestoras e gestores traumatizados com conferências nacionais. O esforço para a realização desses processos participativos, em muitos casos, abala quem está nos bastidores fazendo-os acontecer. Essas pessoas reconhecem boas experiências em suas vivências com conferências, como a mobilização de milhares de pessoas, o envolvimento de diferentes setores sociais e a elaboração de subsídios para políticas públicas. No entanto, são marcadas por traumas com a contratação de serviços, a operação logística, o manejo de conflitos políticos, o desenho e o desenvolvimento de atividades interativas.

Conferência nacional é um processo convocado por um órgão do Poder Executivo do qual participam representantes da sociedade e do Estado em etapas interconectadas pela formulação de propostas para políticas públicas em uma temática. É uma forma de possibilitar a participação institucionalizada para a gestão de políticas públicas em nível nacional, tendo sido amplamente utilizada no Brasil entre 2003 e 2011. Nesse período, foram realizadas 82 conferências de 40 temas distintos, envolvendo milhões de pessoas em etapas municipais, estaduais e nacionais (IPEA, 2013; lista constante no Anexo I). Seu formato em etapas sucessivas viabiliza a participação em grande escala. De toda forma, o processo de organização exige emprego de tanta energia em um espaço de tempo tão reduzido que, ao final, é comum escutar de integrantes da coordenação executiva: “Eu numa conferência? Nunca mais!”.

Nesta pesquisa, ao entrevistar pessoas que estiveram na preparação e realização de conferências nacionais, foi possível investigar detalhes do desenho e desenvolvimento desses processos participativos. As conferências são processos participativos singulares por suas fases e dinâmicas organizativas, que revelam especificidades na forma de mobilização e organização das etapas escalonadas e interconectadas. Embora se diferenciem de outras formas institucionalizadas de promover a participação social na gestão de políticas públicas como conselhos e ouvidorias, são úteis para o estudo a respeito da gestão de processos com grande quantidade de participantes, como audiências e consultas, em particular no que se refere à organização estatal. A complexidade para a realização de uma conferência evidencia que a gestão de processos participativos demanda recursos organizacionais e, por vezes, esses não estão

instalados nos órgãos da Administração Pública para os quais estão direcionadas demandas por participação social.

O interesse aqui é identificar quais são os recursos necessários e compreender como são mobilizados para a promoção da participação social. Afinal, se um órgão estatal institui uma forma de envolver a sociedade no processo decisório ou no acompanhamento de certa política pública, é plausível esperar que se organize para possibilitar o funcionamento de tal processo. Nesse sentido, os recursos organizacionais dos quais os órgãos se valem para fazer funcionar processos participativos na gestão de políticas públicas também podem ser vistos como condições de ocorrência de tais práticas. Seguindo o entendimento de Grindle (1996), os recursos organizacionais, sejam eles institucionais, políticos, administrativos ou técnicos, que dão base à ação das agências estatais são aqui compreendidos como capacidades estatais.

Nessa compreensão, a noção de capacidades não está restrita a atributos do aparato burocrático para a gestão do desenvolvimento econômico. As capacidades estatais são condições para formular, decidir e executar políticas públicas, elementos que levam o Estado a determinado desempenho, mas não de maneira independente à sociedade. Assim, podem ser entendidas como recursos institucionais, políticos, administrativos ou técnicos disponíveis para uma ação. Nesse sentido, esta tese quer identificar capacidades estatais necessárias ao bom funcionamento de instâncias participativas e a forma utilizada pelo Estado para mobilizar tais recursos.

Como indicam Anduiza & Maya (2005), o bom funcionamento de um processo participativo pode ser entendido como aquele que apresenta condições para que sujeitos políticos diversos tenham liberdade de expressão e deliberação capaz de influenciar, de fato, decisões públicas relevantes. Nessa perspectiva de participação, há componentes procedimentais e de resultado. O resultado esperado é a influência em decisões relevantes. Assim, a participação efetiva se dá direcionada a questões relevantes que as pessoas participantes possam influenciar. Estão em foco, tanto a relevância dos assuntos em pauta, ou seja, a importância do objeto da participação, quanto a margem de decisão que se traduz na condição para a influência real. Não se trata de transferir para processos participativos a prerrogativa de decisão da gestão pública, mas de criar condições para que haja efeitos diretos e indiretos em decisões públicas.

No componente procedimental, o meio de execução é processual, ou seja, não se faz participação de qualidade de maneira pontual. É necessário pensar em processo como sucessão de atividades encadeadas em etapas. Além disso, implica considerar quem participa, pois, a diversidade de sujeitos é indicador de qualidade, haja visto que quanto mais diverso o público, mais interesses distintos podem se fazer representados. Por fim, é agregada a noção de liberdade para expressão e deliberação, ou seja, ‘como se participa’. Nisso importa a forma como o processo é organizado, considerando a intenção de possibilitar a livre manifestação e a convergência de ideias a respeito de questões públicas relevantes.

Com esta compreensão de qualidade em processos participativos – diversidade de sujeitos com possibilidade de expressão e deliberação para influenciar decisões relevantes –, a presente pesquisa foi desenvolvida. Importante observar que essa visão sobre o bom funcionamento de processos participativos, ou sobre qualidade na participação, tem em seu centro a noção de liberdade de expressão e deliberação. Cabe, portanto, indicar o entendimento sobre esses dois termos.

Liberdade de expressão em processos participativos trata da condição de abertura efetiva para a participação de todas as pessoas interessadas. Isso demanda estruturas conversacionais que garantam equilíbrio entre as intervenções e atmosfera que mobilize a diversidade de conhecimentos e experiências presentes. Já a deliberação é aqui entendida como possibilidade de convergência em entendimentos comuns sobre determinada questão em pauta. Não implica decisão ou posição coletiva, tampouco consenso. A liberdade de deliberação é a possibilidade – não a obrigação – de convergir em meio à divergência. Ao lado da liberdade de expressão, ela reconhece a potência de apresentar diferentes pontos de vista sobre os assuntos tratados. Assim, ao organizar um processo participativo é necessário dar suporte ao conflito e valorizar a diversidade de perspectivas, pois nem sempre é possível ou mesmo desejável unificar posições coletivas.

Considerando que qualquer análise apresenta uma realidade por âmbitos de observação previamente escolhidos e organiza essa realidade por critérios que se estruturam em aspirações normativas, parece apropriado reconhecer, desde o início, as aspirações normativas desta tese. A própria ideia de bom funcionamento de um processo participativo já indica uma perspectiva sobre o objeto. Não basta organizar qualquer participação, a ideia é que o Estado se organize para promover o bom funcionamento de

processos participativos. Considerando a potencialidade de algumas ferramentas metodológicas para a qualificação do fluxo de interações entre participantes, esta tese investigou inovações para a melhoria de conferências nacionais. Isso ocorreu devido a visão crítica em relação ao modelo de assembleias muito utilizado em processos participativos que acaba por concentrar a interação em poucos, diminuindo a possibilidade para a livre expressão e deliberação entre sujeitos políticos diversos. Dessa forma, ao buscar capacidades estatais para a promoção da participação social, a proposta foi conhecer as condições para a ocorrência de processos participativos de qualidade.

Outra compreensão normativa é que a institucionalização da participação social gera dever do Estado de se organizar para torná-la real. Essa perspectiva vê influência do funcionamento estatal na promoção da participação social, e também percebe que há necessidade de organização específica para a gestão participativa. O entendimento é que se a ação estatal depende de regulamentação, a garantia normativa de processos participativos gera a obrigação estatal de agir para sua consecução. Também como visão normativa aparece a compreensão de que participação social é importante porque pode contribuir com a formação cidadã, explicitar conflitos latentes, reconhecer novos sujeitos políticos, e, em particular, qualificar a gestão pública. Afinal, o entendimento aqui é que a gestão pública, em meio à democracia, só se faz pública quando contempla instâncias e mecanismos de participação social. É essa orientação que gera a pretensão de contribuir com dois âmbitos de conhecimento.

As contribuições desta tese se direcionam a dois campos de estudos: capacidades estatais e participação social institucionalizada. Ao propor investigação a respeito das capacidades estatais para a promoção da participação social, quer enfrentar insuficiência de teorização a respeito dos recursos organizacionais necessários ao funcionamento estatal na gestão pública participativa. Considerando recursos institucionais, políticos, administrativos e técnicos necessários à promoção da participação social, apresenta a dimensão técnica como específica. Embora sejam necessárias condições institucionais, políticas e administrativas para a gestão de processos participativos, elas se assemelham às necessárias em outras ações estatais. Assim, as capacidades estatais específicas são recursos técnicos, ou melhor, conhecimentos próprios ao desenho e desenvolvimento de processos participativos. Aqui foram chamadas de capacidades conversacionais, pois influenciam diretamente a forma como as conversas acontecem, ou seja, como as pessoas participantes interagem.

A utilização da chave interpretativa das capacidades estatais gera oportunidade de contribuição com o campo de estudos que a utiliza. Por isso, este trabalho aponta a necessidade de revisão do entendimento de capacidades estatais como atributos de uma estrutura que podem ser gerados ou instalados. Com a investigação empreendida, parece mais razoável falar em recursos que podem ser mobilizados a depender das necessidades. Assim, capacidades são recursos para a ação estatal que podem ser mobilizados tanto no Estado como na sociedade, podendo estar disponíveis em certos momentos e posteriormente indisponíveis.

Considerando que a bibliografia especializada em instituições participativas pouco se dedicou às dinâmicas estatais na promoção da participação social, privilegiando a perspectiva social, foi pouco discutida a necessidade de organização específica do Estado para a interação com a sociedade. Por isso, este trabalho quer contribuir com orientação de estudos ao funcionamento estatal, destacando a necessidade de organização interna e mobilização de diferentes recursos para preparar e realizar processos participativos. Assim, contribui com o momento de balanço a respeito da participação institucionalizada, justamente em sua dimensão processual. Afinal, quer conhecer como o Estado se organiza para gerar processos com possibilidade de livre expressão e deliberação coletiva. O foco está sobre os recursos organizacionais mobilizados pelo Estado para promover processos participativos de qualidade.

Assim, a questão de pesquisa foi: Quais são e como são mobilizadas as capacidades estatais necessárias à promoção de processos participativos? Com tal questão, o pressuposto é que a promoção da participação na gestão pública demanda organização específica e, assim, pode ser influenciada pela forma de funcionamento estatal. Na verdade, a hipótese assumida neste trabalho é que existem capacidades estatais, ou seja, condições específicas para a ação do Estado na promoção de processos participativos. Assim, a promoção de processos participativos dependeria da mobilização de recursos institucionais, políticos, administrativos e técnicos, sendo que a pesquisa revelou que nesses últimos está a especificidade.

Mesmo que esta tese reconheça a existência de um campo de conhecimentos ligados ao desenho e desenvolvimento de processos participativos, especificando capacidades estatais ligadas à dimensão técnica – capacidades conversacionais –, é importante salientar que tais condições, mesmo que específicas, não

são exclusivas de mecanismos de participação social. As capacidades conversacionais, como recursos mobilizados pelo Estado para a organização e realização de processos para a gestão pública participativa, podem ser úteis em diferentes contextos em que haja a necessidade de gerar a interação entre pessoas e a negociação de interesses.

O objetivo da pesquisa foi identificar capacidades estatais necessárias à promoção de processos participativos, além de investigar como ocorre a mobilização desses recursos organizacionais. Assim, o estudo abrangeu dois eixos de análise: identificação de capacidades estatais necessárias à promoção de processos participativos; e compreensão da forma de mobilização de tais capacidades. O foco investigativo foi o funcionamento estatal na organização de processos participativos, em particular, conferências nacionais. O interesse era conhecer a forma de organização de tais processos para identificar as capacidades estatais necessárias à sua realização e as maneiras como são mobilizados tais recursos organizacionais.

A opção metodológica desta tese foi investigar os bastidores da realização de conferências nacionais para compreender os detalhes organizativos de um processo participativo de larga escala. Para conhecer a forma de organização de diferentes conferências nacionais foram entrevistadas pessoas responsáveis por fazê-las acontecer. Assim, foram privilegiadas as percepções de integrantes de coordenações executivas, fossem servidoras públicas, aqui chamadas gestoras, ou prestadores de serviço, aqui chamados consultores. A intenção foi recuperar desafios e soluções encontradas no processo organizativo.

Na estratégia inicial, foram escolhidos quatro casos para estudo comparativo. Com base no artigo de Bersch *et al* (2013) que contrasta diferentes órgãos da Administração Pública no Brasil no que tange à autonomia e capacidade, pareceu interessante comparar as conferências realizadas pela Controladoria Geral da União (Transparência e Controle Social), Ministério da Cultura (Cultura), Ministério do Trabalho e Emprego (Economia Solidária) e Ministério do Meio Ambiente (Meio Ambiente). A escolha se deu pela disposição de cada órgão em um quadrante distinto dos eixos autonomia e capacidade (BERSCH *et al*, 2013, p. 29). A ideia era ter parâmetros para o estudo de capacidades estatais típicas e depois operacionalizar comparação das capacidades estatais para a promoção da participação social.

Com esse caminho metodológico, talvez fosse possível verificar se um órgão com capacidades estatais típicas (burocracia profissionalizada, habilidade para implementação de políticas e baixa influência externa) seria capaz de mobilizar os recursos organizacionais necessários para o desenho e desenvolvimento de um processo participativo. No entanto, a estratégia se mostrou infrutífera no decorrer da pesquisa. Pela investigação realizada, o que diferenciava a forma de organização de uma conferência não era a robustez institucional, política ou administrativa do ministério que a convocava, mas sim as condições técnicas disponíveis para a ação. Entre os casos escolhidos inicialmente, por exemplo, o órgão com mais alto índice de capacidade e autonomia (Controladoria Geral da União) também mobilizou externamente os recursos organizacionais para a realização da conferência. Além disso, conferências convocadas por um mesmo órgão encontravam soluções distintas para sua organização, como nas Conferências de Assistência Social e de Segurança Alimentar e Nutricional convocadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

Assim, a escolha foi perceber as diferenças relativas aos recursos técnicos das conferências. A princípio, isso poderia aparecer com a estratégia inicial, afinal ela considerava a profissionalização do corpo técnico na comparação entre os órgãos. No entanto, a pesquisa foi reorientada em seu fluxo. A proposta passou a ser examinar repetições ou alterações no processo de organização de algumas conferências reeditadas como forma de visualizar a geração de capacidades estatais. A ideia era comparar uma edição de conferência com outra edição da mesma conferência e perceber a forma de desenvolvimento de capacidades. No entanto, a compreensão sobre capacidades estatais foi se consolidando não como atributo institucional e sim como condição de ação, o que não implicaria desenvolvimento de capacidades e sim mobilização de recursos em certas circunstâncias. Por isso, também esse desenho de pesquisa foi abandonado.

Continuava o interesse por desafios e soluções encontradas para a organização de conferências, mas o foco não eram conferências específicas e sim as soluções empreendidas em diferentes processos para enfrentar os desafios organizativos. Ao não concentrar a análise em casos foi possível perceber que inovações metodológicas foram experimentadas em diferentes processos conferenciais. O interesse pelas inovações se justificou pela potencialidade de materializar as capacidades estatais e também pela possibilidade de revelar como ocorreu a mobilização dos recursos organizacionais, quando focalizada a forma de geração, implementação e disseminação da inovação.

Permaneceu também a proposta de ouvir as pessoas responsáveis pela realização das conferências. A intenção era entrevistar e realizar um grupo focal, mas esse não se mostrou viável no caminho da pesquisa. Com tantas reorientações, ocorreu também adequação na forma de apresentação dos dados e reflexões decorrentes. Ao invés de estruturá-los com base em casos, considerando que as diferenças entre os órgãos não eram centrais, a opção foi por organizar as informações com base na identificação das capacidades conversacionais e no mapeamento de inovações metodológicas geradas em conferências. Com isso, foram mantidos os dois eixos de análise: identificação de capacidades necessárias à promoção de processos participativos e análise da forma de mobilização de tais recursos organizacionais.

Foram realizadas 36 entrevistas com 18 servidoras² e 18 prestadores de serviços que integraram equipes responsáveis por conferências em 20 setores de políticas públicas³. A lista de entrevistas, que está no Anexo III, indica a data de realização de cada conversa que foi gravada, degravada e sistematizada utilizando *software* de análise qualitativa (NVIVO). O roteiro de entrevistas, foi aprimorado no decorrer do percurso e consta no Anexo II.

Para chegar em tais pessoas, foi utilizada técnica da “bola de neve”, ou seja, ao final da entrevista eram solicitadas indicações de outras pessoas envolvidas com a organização de conferências. Considerando a experiência do autor com o objeto de estudo, explicitada no Prólogo, foram usados contatos pessoais para iniciar a “bola de neve”. O critério de escolha inicial para entrevistas foi a participação em equipes executiva de diferentes conferências, sendo posteriormente ampliado o conjunto de entrevistas com as indicações realizadas pelas pessoas entrevistadas.

Ao estabelecer os contatos com entrevistadas, como tentativa de gerar mais abertura na entrevista, foi garantido o anonimato. Por isso, as entrevistas estão identificadas apenas pelo número e área de atuação em conferências (consultoria, quando

² Foram entrevistadas servidoras e servidores, consultoras e consultores. No decorrer do texto, para evitar o cansaço na leitura, foram utilizados, aleatoriamente, o feminino e o masculino, sempre que a opção por substantivos comuns aos dois gêneros não estava disponível ou não parecia adequada.

³ Assistência Social; Comunicação; Cultura; Defesa Civil; Desenvolvimento Regional; Direitos da Criança e do Adolescente; Economia Solidária; Educação; Igualdade Racial; Infante-juvenil pelo Meio Ambiente; Juventude; LGBT; Meio Ambiente; Migrações; Pessoa Idosa; Saúde; Saúde Ambiental; Segurança Alimentar e Nutricional; Segurança Pública e Transparência e Controle Social.

era prestadora de serviços ou gestão, quando era servidor público). As entrevistas foram transcritas e sistematizadas com o olhar para os dois eixos de análise. As categorias de análise não foram definidas previamente, emergindo da própria sistematização e orientando a construção da forma de apresentação dos dados.

Além das entrevistas, manuais metodológicos e relatórios finais de processos conferenciais foram utilizados como fontes desta pesquisa com o intuito de compreender com mais detalhes as práticas mencionadas e a forma de organização das conferências. A observação exploratória de algumas etapas conferenciais⁴ também compôs o esforço de compreensão da forma de realização de tais processos participativos. De forma sistemática, foi realizada observação da 3ª Conferência de Economia Solidária, oportunidade em que o autor pode acompanhar todos os momentos da etapa nacional. Por isso, foi devidamente referida no decorrer do texto. Além disso, o conhecimento prévio decorrente de pesquisas anteriores sobre o objeto facilitou o aprofundamento analítico.

Ao estudar as capacidades estatais necessárias à interação socioestatal, é cabível a opção metodológica de conhecer os processos e práticas organizacionais por quem os faz acontecer. Por isso, foram privilegiadas aquelas pessoas que estiveram em equipes executivas na realização de conferências, seja atuando na gestão ou em consultorias. Se a intenção da pesquisa era conhecer as condições de ação do Estado para a promoção de processos participativos, bem como o processo de mobilização de tais capacidades, está justificada a atenção dada à perspectiva de quem se envolveu diretamente com a organização de conferências nacionais. Esta tese evidenciará que a perspectiva da sociedade foi privilegiada na bibliografia a respeito da participação social institucionalizada, cabendo direcionar o olhar para o funcionamento estatal na promoção de processos participativos.

De toda forma, cabe reconhecer os limites desta pesquisa. Ao considerar a visão de pessoas envolvidas no cotidiano do funcionamento das conferências, em particular servidores públicos e prestadoras de serviço, não foram incluídas a visão de tomadores de decisão de alto nível hierárquico, nem tão pouco de servidores que não estiveram envolvidos com a organização de conferências. Isso impede o conhecimento de visões de pessoas que respondem de maneira diferenciada pelo processo participativo

⁴ O autor esteve presente como observador nas etapas nacionais das seguintes conferências: 2ª Defesa Civil; 2ª Juventude; 3ª Meio Ambiente; 3ª Economia Solidária; 3ª Mulheres e 14ª Saúde.

e também das perspectivas de servidores públicos que não puderam se envolver, por diferentes motivos, com o processo conferencial.

Não escutar participantes ou potenciais participantes também traz um viés à análise. Afinal, a forma de ver de quem organiza certamente é distinta daquela de quem participa e também de quem escolhe não participar. Mesmo assim, a opção foi privilegiar a voz de quem se envolveu com a organização de conferências nacionais. Aliás, o foco de toda a análise está em nível nacional, não sendo observada as especificidades de outras etapas. A investigação foi direcionada para um momento específico das conferências – o processo de preparação e realização da etapa nacional –, sem dar atenção às ações de mobilização para etapas prévias ou de monitoramento de propostas no período posterior à etapa nacional.

Outro limite analítico fica explícito com a opção metodológica de trabalhar com “bola de neve” para a identificação de pessoas entrevistadas. Importante reforçar que as primeiras pessoas entrevistadas eram conhecidas do autor, por sua atuação prévia como mediador de processos participativos, mas com as indicações realizadas nas entrevistas foram estabelecidos novos contatos. De todo jeito, é de se esperar que sejam amplificadas vozes consonantes em uma composição amostral desse tipo. Como não foram buscadas divergências e sim distintas experiências, essa questão metodológica não pareceu inviabilizar as intenções da pesquisa.

Também vale dizer, mesmo que seja óbvio, que a análise empreendida é uma entre tantas outras possíveis. Além de ser desenvolvida partindo de vivência com o objeto de estudo, as opções metodológicas e conceituais direcionam o olhar para algo específico: os recursos organizacionais necessários à promoção de processos participativos. A forma de organização de conferências nacionais poderia ser analisada de outras maneiras se outros caminhos de pesquisa fossem adotados, mas também se outras conferências fossem a base da análise. Por exemplo, a perspectiva de inovação metodológica é particular tanto porque parte de algo considerado pelo autor como melhoria na qualidade do processo participativo, quanto porque reflete o modelo conferencial de áreas de políticas públicas que as pessoas entrevistadas conheciam. Se analisadas outras experiências, possivelmente as capacidades conversacionais seriam as mesmas, mas materializadas e mobilizadas de diferentes maneiras.

Reconhecidos os limites da análise empreendida, cabe indicar a forma de organização desta tese. São seis capítulos, além desta introdução e da conclusão. Situando o estudo no contexto das relações socioestatais em contextos democráticos, o capítulo 1 apresenta o trajeto da bibliografia a respeito da participação social na gestão pública para direcionar o olhar ao funcionamento estatal. Como parte do marco teórico, o capítulo 2 traz a noção analítica de capacidades estatais para o estudo a respeito da organização do Estado na promoção de processos participativos. Além disso, são apresentadas compreensões que levam à ideia de capacidades conversacionais como capacidades estatais necessárias à gestão de instâncias de participação social.

O capítulo 3 mapeia os estudos sobre o objeto desta pesquisa e apresenta o modo de funcionamento das conferências nacionais, destacando alguns desafios organizativos. Na sequência, o capítulo 4 se ocupa da identificação de capacidades conversacionais para a promoção de processos participativos. O foco são os conhecimentos utilizados para gerar soluções adequadas às necessidades de preparação e realização das conferências. Estão identificados saberes práticos que orientam o estabelecimento do propósito, a organização do ambiente, o desenho da metodologia e a mediação do processo.

O capítulo 5 apresenta inovações metodológicas ocorridas em conferências nacionais como forma de materialização das capacidades conversacionais identificadas. Foram soluções que melhoraram a interação de participantes em conferências, a saber: sistematização de propostas, conferências livres, conferências virtuais, priorização de propostas, trabalho em subgrupos, plenárias intermediárias, momentos interativos e formação para mediação. Já o capítulo 6 trata da forma de mobilização das capacidades conversacionais para a realização de conferências nacionais. Foi possível perceber que o aprendizado com a experiência, a circulação de pessoas e os espaços de intercâmbio foram importantes para a difusão das novas práticas entre as conferências. Além disso, ficou explícito que condições institucionais, políticas e administrativas influenciam a mobilização de recursos técnicos para implantação de práticas de interação adequadas a processos participativos de qualidade.

Por fim, a conclusão retoma achados da pesquisa e indica que, de fato, existem capacidades estatais necessárias à promoção de processos participativos. Capacidades técnicas para a gestão de conversas com grande quantidade de participantes

são destacadas, mesmo que também sejam influenciadas por condições institucionais, políticas e administrativas. São conhecimentos práticos sobre desenho e desenvolvimento de processos participativos, chamados nesta tese de capacidades conversacionais. Essas capacidades estatais são recursos organizativos que podem ser mobilizados tanto no Estado quanto na sociedade a depender das circunstâncias em que ocorrem as interações socioestatais, evidenciando a necessidade de organização estatal para a promoção da participação social.

Ao direcionar o olhar para o funcionamento estatal na promoção de processos participativos, este trabalho utilizou a noção de capacidades estatais. A busca foi por conhecer quais capacidades são necessárias à gestão pública participativa. Com uma compreensão multidimensional de capacidades, que envolve os âmbitos institucional, político, administrativo e técnico, foi possível constatar que, embora sejam necessários diferentes recursos organizativos, é na dimensão técnica que estão os recursos cognitivos específicos ao desenho e desenvolvimento de processos participativos de qualidade. São saberes práticos que influenciam diretamente a forma como ocorrem as conversas entre participantes, por isso foram nomeados como capacidades conversacionais.

Com o estudo das conferências nacionais foi possível perceber que essas capacidades se materializaram em inovações metodológicas que buscavam a superação de desafios organizativos e a melhoria do funcionamento dos processos de interação entre participantes. Além disso, ficou evidenciado que para obter as capacidades necessárias à preparação e realização das conferências o Estado mobilizou recursos também fora de suas estruturas com a contratação de consultorias especializadas. Foi isso que gerou o entendimento de capacidades estatais não como atributos de um aparato burocrático e sim como recursos organizativos ou condições para a ação estatal. Assim, esta tese almeja contribuir com a discussão a respeito de capacidades estatais em regimes democráticos e aprofundar os estudos sobre a dimensão estatal da participação social institucionalizada. A intenção é refletir a respeito de detalhes organizativos para a melhoria da qualidade dos processos participativos.

1. Participação social: das disputas sociais aos desafios estatais

A presente pesquisa pode ser situada entre estudos a respeito das relações socioestatais em contextos democráticos, com interesse específico na forma de organização estatal para a promoção de processos participativos. A proposta é conhecer os bastidores de tais processos, em particular de conferências nacionais, como meio de investigar como o Estado se organiza para promover a participação social na gestão de políticas públicas. Por isso, a análise é orientada pela chave analítica das capacidades estatais, buscando investigar quais os recursos organizacionais necessários ao desenho e desenvolvimento de processos participativos.

Neste capítulo, a seção 1 reconhece que a institucionalização da participação social aconteceu em meio ao experimentalismo democrático ocorrido na América Latina no recente período de redemocratização. As experiências participativas foram reivindicadas por sujeitos políticos que afirmavam uma nova noção de cidadania e, aos poucos, formalizadas em instâncias de participação nas distintas esferas de governo. A ideia de experimentalismo indica que a aposta no caminho institucional, em meio à luta pela abertura do sistema político, forçou inovações que partiram de práticas sociais, sendo ainda percebida em experiências contemporâneas de gestão participativa.

Essa institucionalização da participação não ocorreu sem controvérsias, pois foi, e continua sendo, permeada por disputas de visões e práticas. Por isso, a seção 2 traz a noção de projetos políticos como forma de reconhecer nuances em discursos semelhantes. Essa perspectiva analítica contribui com a compreensão de distintas concepções para a participação, inclusive considerando as diferenças internas aos projetos, tendo em vista que não podem ser percebidos como homogêneos. As distintas visões sobre a participação são explicitadas em escolhas das formas para a interação em processos participativos.

A seção 3 apresenta o percurso da bibliografia que se voltou à participação institucionalizada no Brasil. Evidencia que distintas expectativas foram projetadas sobre as inovações democráticas, tanto por parte dos sujeitos políticos que apostaram na via institucional para a participação social na gestão de políticas públicas, quanto por parte de analistas que buscaram investigar tal fenômeno. Em meio às visões céticas e otimistas,

é oportuna a fase de balanço sobre as instituições participativas com a qual o presente trabalho pretende contribuir.

Para balizar a análise de processos participativos repletos de desafios e contradições, a seção 4 destaca a heterogeneidade de sujeitos tanto na sociedade quanto no Estado. A ruptura com a ideia de blocos monolíticos, explicitando a diversidade de visões e práticas democráticas no terreno social e no âmbito estatal, é orientação analítica quando reconhecida a necessária relativização de fronteiras socioestatais, o que enseja o entendimento sobre a mútua constituição entre sociedade e Estado. A compreensão sobre a intensificação de fluxos de ideias e pessoas entre as fronteiras, além de ajudar a relativizá-las, ajudará a reconhecer as formas de mobilização de recursos para a organização das conferências nacionais.

Por fim, a seção 5 sinaliza a escolha analítica deste trabalho: direcionar o olhar ao funcionamento estatal na gestão de processos participativos. É apontada lacuna na bibliografia que, até mesmo por alimentar expectativas sobre os efeitos democratizantes da institucionalização da participação, pouco se debruçou sobre as dinâmicas estatais na promoção da participação social. Ao privilegiar a perspectiva social, pouco se discutiu a necessidade de organização específica do Estado para a interação com a sociedade. Esta tese direciona o olhar ao funcionamento estatal, destacando a necessidade de organização interna e mobilização de diferentes recursos para preparar e realizar processos participativos. Isso dá base ao desenvolvimento teórico sobre capacidades estatais que é o objetivo do próximo capítulo.

1.1. Institucionalização da participação em meio ao experimentalismo democrático

Santos & Avritzer (2005), ao sintetizarem o debate sobre participação na teoria democrática do século XX, dizem que a primeira metade do século foi marcada pelo debate sobre a pertinência da formação de governos democráticos. Nessa fase predominou, em resposta ao pensamento que via a democracia como perigo por colocar na mão das massas a escolha do governo, a visão de que a democracia era desejável como forma de constituição de governos. Essa visão, centrada em procedimentos eleitorais, tornou-se hegemônica. Num segundo momento, numa perspectiva contra-hegemônica, a discussão voltou-se para os formatos democráticos e suas variações, com a ampliação da ideia de participação, a valorização do associativismo e a constituição da esfera pública.

Na corrente hegemônica da teoria democrática, poderiam ser identificados autores como Schumpeter (1968), Dahl (2005) e Downs (1999) que entenderiam a democracia como um método para a escolha de governantes em meio à competição entre elites políticas. Em seus argumentos, seriam reforçados aspectos formais da democracia com o pluralismo partidário e a solução minimalista para a participação concentrada em processos eleitorais, tendo em vista a dificuldade de ampliar a participação em sociedades de massas.

Na corrente contra hegemônica, poderiam ser apontados autores como Pateman (1992), Putnam *et al* (2006) e Habermas (1995) que não restringiriam a democracia aos procedimentos eleitorais e que veriam sua efetivação com a participação decorrente do modo de vida associativo. Nessa linha argumentativa, a existência de instituições representativas a nível nacional não bastaria para tornar real a ideia de democracia, sendo que as associações tornariam os indivíduos mais dispostos às ações coletivas e favoreceriam a pressão social por governos mais eficazes.

É possível notar que a crescente formalização de mecanismos e instâncias de participação não encerrou o “confronto entre os estudiosos que consideram a participação política como perigosa para a democracia, porque questiona indefinidamente as decisões políticas, e outros, para os quais não há democracia sem participação” (AVELAR, 2007, p. 276). Avelar (2007, p. 265-266) esclarece que “as primeiras pesquisas empíricas reduziram as formas de participação às atividades eleitorais e partidárias”. E segue dizendo que “as críticas a essa concepção minimalista de participação apontavam para o fato de que essas atividades não esgotavam o repertório das atividades de participação”.

Se a compreensão do que seja democracia já não é consensual, quem dirá a escolha dos parâmetros para realizá-la. Na atualidade, pensar a democracia implica deixar de insistir na existência de uma só solução correta para os processos políticos. Dessa forma, o experimentalismo democrático é um modo de fazer que permite a inovação que reorienta as relações entre sociedade e Estado (SANTOS & AVRITZER, 2005). Embora isso também dê margem a ações erráticas ou voluntaristas, o que se percebe é a construção de soluções institucionais em meio às questões concretas desse relacionamento. Essa perspectiva é interessante, pois explicita que a disputa pelo sentido

da democracia não se estabeleceu apenas no âmbito teórico, mas sim na ação dos sujeitos políticos, tendo sido uma construção histórica.

A institucionalização da participação em diversas formas pode ter derivado do que Avritzer (2002) chamou de experimentalismo democrático. Esse autor diz que, pela interação entre a sociedade e o Estado, práticas surgidas no interior da sociedade forçaram o remodelamento institucional no Estado. Enfatiza que práticas sociais reorientaram o entendimento sobre a democracia, estimulando a inovação institucional. Tal inovação implicaria a resignificação de práticas democráticas e, por consequência, novos arranjos institucionais para a democracia. O experimentalismo, como expressão das disputas entre visões sobre democracia, ocorre quando novas práticas culturais forçam o remodelamento institucional.

O experimentalismo ganhou impulso com a transição democrática ocorrida na América Latina, a partir da década de 80, que escancarou a disputa pela democracia (AVRITZER, 2002). No Brasil, pode ser identificado na luta de movimentos sociais pelo reconhecimento de uma nova noção de cidadania e, por conseguinte, na institucionalização da participação social. Afinal, foi na via institucional da participação que a cidadania como 'direito a ter direitos' emergiu, seja na forma de organização coletiva, seja em experiências de gestão pública participativa (DAGNINO, 1994).

Nesse contexto, destaca-se o papel de movimentos sociais que travaram lutas políticas "em torno de projetos alternativos de democracia" (DAGNINO, 1998, p. 79). Foi a mobilização popular – comunidades eclesiais de base, greves de operários, renovação de partidos de esquerda, movimento das "Diretas Já!", emendas na constituinte – que gerou a incorporação de práticas democráticas ao cotidiano, oportunizando a expansão da democracia (DOIMO, 1995). Expansão que se deu com a institucionalização da participação, mas que não desconsiderou que esse era apenas um dos âmbitos do modo de viver democrático. Ao lado da participação institucionalizada, estaria o modo de vida democrático, efetivado na convivência social cotidiana.

De todo modo, a luta de movimentos sociais se constituiu na "reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político já dado" (DAGNINO, 1998, p. 87). Isso possibilitou a constituição de novos espaços públicos que se propunham a articular novas formas de organização coletiva em

experiências de gestão pública participativa. A constituição de sujeitos sociais ativos engendrou uma nova concepção de cidadania, pois seu significado e importância não se esgotavam na aquisição formal-legal de um conjunto de direitos e implicavam em: reinvenção de direitos que surgiram das lutas dos sujeitos de direitos; reconhecimento de sujeitos sociais antes marginalizados; participação no sistema político e nova sociabilidade (DAGNINO, 1998).

A ideia de nova cidadania, ao lado da nova sociabilidade, e até mesmo impulsionada por essa, pressupõe a incorporação dos sujeitos com direitos políticos ampliados aos espaços públicos de decisão, ou seja, a participação social na gestão de políticas públicas. A entrada de novos personagens na cena política⁵ instaurou também a disputa sobre a "arena política: seus participantes, instituições, processos, agenda e campo de ação" (DAGNINO, 1998, p. 79). O aparecimento de novos sujeitos políticos e o reconhecimento de uma nova cidadania pressionaram a reconfiguração das relações entre sociedade e Estado na constituição de novas institucionalidades para a participação social na gestão pública.

Mesmo que ainda seja comum o debate teórico sobre a viabilidade da participação social na gestão de políticas públicas (AVRITZER & SOUZA, 2013), a institucionalização da participação é uma realidade. A institucionalização é entendida como integração dos espaços de interação entre sociedade e Estado à estrutura de gestão de políticas públicas, por meio da edição de atos normativos (LIMA *et al*, 2014). A integração de instâncias e mecanismos de participação à estrutura político-institucional gera obrigação legal ou dever estatal de promovê-los.

No Brasil, tendo como marco normativo a Constituição de 1988, os conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos destacaram-se como

⁵ Embora a preferência nesta tese seja tratar indivíduos e coletivos como sujeitos, evitando metáforas teatrais para a análise da política pelo risco de desconsiderar o poder de agência dos participantes, o uso de 'atores', 'personagens' e 'cena' é comum na bibliografia. A entrada de personagens em cena e o domínio do palco político fazem menção aos trabalhos de Sader (1988) – "Quando os novos personagens entraram em cena" – e de Silva *et al* (2010) – "Quando os novos personagens dominam a cena". Usando a mesma figura de linguagem, o texto de Lavallo *et al* (2004) – "Quando novos atores saem de cena" – faz alusão ao desaparecimento de movimentos sociais da produção acadêmica, tendo em vista o uso de categorias inadequadas à compreensão das transformações em curso na sociedade. Mesmo que esta pesquisa evite a metáfora teatral, as ideias de entrada, permanência dominante e saída de sujeitos políticos de determinado contexto serão úteis quando a análise se debruçar sobre as disputas em torno das inovações realizadas no desenho e desenvolvimento de processos participativos.

instâncias de participação social institucionalizada (GOHN, 1990; TATAGIBA, 2002; ABERS, 1998; SOUZA, 2001). Em momento posterior, multiplicaram-se iniciativas em áreas temáticas específicas e com múltiplas bases territoriais, por exemplo, os comitês de bacias hidrográficas (ABERS & KECK, 2005). Nos anos 2000, houve ampliação da utilização de audiências, consultas públicas, conferências, mesas de negociação e ouvidorias em diferentes áreas de políticas públicas (PIRES & VAZ, 2014).

A institucionalização da participação, fenômeno político de grandes proporções no Brasil, ocorreu em meio ao experimentalismo democrático. De toda forma, pode representar uma massificação, ou seja, disseminação irrestrita de processos participativos para adequação legal, sem que haja demanda provocada por luta política o que lhe confere, por consequência, baixa sustentabilidade. Afinal, como lembra Lüchmann (2009), a permanência dessas instâncias e mecanismos no tempo é fortemente determinada por seu ancoramento legal, mas é importante saber que também decorre da sua legitimidade frente a atores sociais e estatais. Por isso, torna-se relevante perceber as disputas de visões e práticas que materializam a participação institucionalizada.

1.2. Disputa de projetos políticos em torno da participação

A institucionalização da participação social na gestão pública decorreu de intensa disputa de sentidos para as práticas democráticas. Essas controvérsias que existem em meio à criação de um processo participativo, persistem no decorrer de seu funcionamento. Para a compreensão de tais contendidas, é significativa a noção de projetos políticos que designa "os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos" (DAGNINO *et al*, 2006, p. 38). Para Dagnino *et al* (2006), a disputa entre projetos políticos pode ser indicativa das dinâmicas de interação entre sociedade e Estado. Embora o projeto autoritário tenha sido incluído na análise da autora e dos autores e seja constantemente referido na atualidade, para o contexto da institucionalização da participação vale concordar com eles quando identificam dois principais concorrentes: o projeto democrático-participativo e o projeto neoliberal.

Mesmo que possa haver uma diferenciação na origem e missão dos projetos, ambos têm usado discursos semelhantes em relação à participação, gerando uma "confluência perversa" (DAGNINO, 2002, p. 288). Aparentemente, os dois projetos

requerem uma sociedade ativa e propositiva e têm na construção da cidadania e na participação as mesmas referências. No entanto, a “perversidade se localizaria no fato de que, apontando em direções opostas e até antagônicas, os dois conjuntos de projetos utilizam um discurso comum” (DAGNINO *et al*, 2006, p. 16). Seria possível perceber diferenças de visões, como por exemplo, a do projeto neoliberal que vê a sociedade de forma excludente e sua participação restrita ao fornecimento de informações sobre demandas sociais para ampliar a eficiência estatal, garantindo governabilidade. Em contraposição, o projeto democrático-participativo aprofundaria a democracia com a participação da sociedade nas instâncias de decisão sobre políticas públicas, tendo em vista a partilha do poder e o controle social da coisa pública.

Na análise empreendida com a noção de projetos políticos, o projeto neoliberal compreende que o papel da sociedade é fornecer informações qualificadas sobre as demandas sociais e assumir a execução das políticas públicas voltadas para essas demandas. A participação concentra-se na parceria para a gestão de políticas públicas visando à ampliação da eficiência e da governabilidade, não incluindo o poder decisório sobre elas. Os direitos de cidadania são universalizados, porém o Estado se isenta da garantia dos mesmos buscando sempre minimizar conflitos. A expressão democrática das disputas de interesses é garantida na luta política travada nas instituições representativas, local precípua da ação política. A sociedade é convocada à ação para suprir funções antes consideradas estatais, por isso é concebida de forma seletiva e excludente, já que são reconhecidos apenas sujeitos políticos capazes de desempenhar tais funções (DAGNINO *et al*, 2006).

O projeto democrático-participativo visa aprofundar a democracia com a criação de instâncias de decisão social sobre políticas públicas. Nele, a sociedade tem o papel de assegurar o caráter público do Estado por meio da participação, que forçaria a partilha do poder decisório. A constituição de espaços públicos para a disputa de interesses, antes restrita a gabinetes ou estruturas formalizadas, possibilita que conflitos sejam explicitados e não deixa a democracia confinada aos limites da relação com o Estado, mas estabelecida no interior da própria sociedade que afirma a cidadania como ‘direito a ter direitos’. Assim, a sociedade é concebida de maneira inclusiva e ampla tendo em vista a heterogeneidade de práticas existentes em seu interior (*idem*).

As semelhanças no discurso reservam diferentes significados na orientação da ação política dos sujeitos que estejam mais ligados a esse ou àquele projeto. Porém, as diferenciações são difíceis de ser percebidas na prática. Isso acontece, pois, a dissonância entre discursos e ações é muito frequente. Até porque, os projetos são reflexos do processo político e não apenas um conjunto de ideias. Assim, a complexidade da dinâmica política não permite o uso de categorias estanques. A noção de projeto político orienta, mas não condiciona ou determina a ação política. Além disso, a confluência de discursos acaba por derivar um imbricamento nas ações, pois em certos casos as práticas ditas democrático-participativas assemelham-se às ditas neoliberais e vice-versa.

Além das eventuais semelhanças de práticas e confluências de discursos, cada um dos projetos políticos tem variantes internas. O trabalho de Teixeira (2013) demonstrou como, ao longo dos anos, o entendimento sobre participação mudou dentro do campo democrático-participativo. Sua pesquisa aponta que, além de divergências de visões e práticas sobre a participação social, ocorreram condições históricas para que a participação fosse entendida e vivenciada inicialmente como emancipação, enfatizando a educação para a cidadania e a explicitação de conflitos para a transformação social; depois como deliberação, momento em que a aposta foi na luta pela partilha do poder decisório sobre políticas públicas; e, por fim, como escuta, período em que a decisão compartilhada é sobreposta pelo reconhecimento da pluralidade de sujeitos e interesses. A autora ressalta que a proposta conceitual de Dagnino *et al* (2006) teve importante papel para a diferenciação de discursos na disputa pelo sentido democracia, mas que os projetos poderiam acabar sendo entendidos de forma homogênea. Assim, seria necessária a identificação de diferenças internas, tarefa para a qual tentou contribuir.

Reconhecendo esse limite analítico, não é o caso de abandonar a classificação sugerida por Dagnino *et al* (2006), mas usá-la para perceber nuances nas práticas participativas. Afinal, possibilita a reflexão sobre a expressão da disputa pelo sentido da democracia e de distintos projetos políticos nas práticas de gestão pública, em particular, ao subsidiar a análise a respeito de alternativas existentes e inovações empreendidas na promoção de processos participativos. A disputa entre projetos políticos indica dinâmicas de interação singulares entre sociedade e Estado, pois os projetos, enquanto concepções de mundo que orientam a ação política, atravessam as fronteiras estabelecidas *a priori*.

1.3. Balanço sobre instituições participativas

No Brasil, a partir da transição democrática, as relações entre sociedade e Estado sofreram intensas transformações. Houve ampliação da abrangência desses relacionamentos, tanto nos meios, propósitos e temas, como nos sujeitos envolvidos. Isso ocorreu pela ampliação de relações não institucionalizadas como protestos e ações diretas, contatos pessoais, *lobbies* e ocupação de cargos públicos (ABERS, SERAFIM & TATAGIBA, 2014). No entanto, a presente tese destaca a diversificação das formas de interação socioestatal também pela configuração de arranjos político-institucionais participativos como audiências, conferências, conselhos, consultas, comitês, mesas, orçamentos e ouvidorias (PIRES, 2014).

Como dito, a institucionalização da participação social para a gestão de políticas públicas, tendo como marco normativo a Constituição de 1988, foi acompanhada por intensa profusão dessas instâncias participativas nos três níveis da federação. Isso evidenciou a complexidade das relações entre sociedade e Estado, em particular, pelo incremento nos fluxos de informações, recursos e pessoas entre os dois âmbitos, bem como pela variação de arranjos para tais relações. Os mecanismos e instâncias de participação institucionalizada foram difundidos de maneira ampla com distintas visões e práticas em diferentes áreas de políticas públicas.

Como demonstram Pires e Vaz (2014), entre 2002 e 2010, houve expressivo incremento no uso de instâncias e mecanismos de participação nos mais distintos programas federais. Esses autores também constatam que houve diversificação nos formatos de interação socioestatal, existindo correspondência entre formas institucionais de participação social e áreas temáticas de políticas públicas. Por exemplo, as políticas de proteção e promoção social mobilizam formatos mais contínuos ou coletivizados como conselhos e conferências. Já as políticas de infraestrutura utilizam formas de interação mais episódicas ou individualizantes como audiências e ouvidorias. Eles apontam para uma ecologia das relações socioestatais no Brasil, na qual haveria contribuição diferenciada dos distintos tipos de interação para a gestão pública. Essa variedade de formas e contribuições estaria ligada a padrões nos relacionamentos socioestatais, inclusive com o desenvolvimento pela burocracia de repertórios próprios para a interação com a sociedade.

Nesse sentido, a institucionalização e a capilaridade de instâncias e mecanismos participativos apontam para a participação como uma feição institucional do Estado no Brasil (LAVALLE, 2011). Essa dita feição participativa como característica institucional do Estado brasileiro adveio de disputas políticas que forçaram o remodelamento institucional gerando novos padrões de relação entre sociedade e Estado. De toda forma, a disseminação da participação institucionalizada, nos três níveis de governo, não garante a permanência no tempo, tampouco sua incorporação como prática administrativa ou método de gestão. Isso está vinculado à legitimidade frente a sujeitos sociais e estatais, mas também, como no interesse desta pesquisa, às condições ou recursos organizacionais para seu bom funcionamento.

A institucionalização da participação social na gestão pública, impulsionada pela descentralização administrativa, deu margem ao surgimento de inúmeras experiências locais que transformaram o Brasil em espaço privilegiado de estudos sobre inovações democráticas (SANTOS & AVRITZER, 2005; FUNG & WRIGHT, 2003; AVRITZER & NAVARRO, 2003). No curso dos acontecimentos, parece que os estudos especializados acompanharam a própria dinâmica social e política. Em um primeiro momento, havia uma visão otimista diante da novidade da incorporação da participação social à gestão pública. Em seguida, passou-se ao ceticismo diante do potencial democratizante das experiências de gestão participativa. Atualmente, parece cabível falar na crise da meia-idade das instituições participativas (PIRES, 2014).

Côrtes (2005) sintetiza a bibliografia a partir da distinção entre olhares céticos e otimistas. O primeiro grupo de autores é cético em relação às possibilidades de fóruns participativos favorecerem a democratização da gestão pública ou aprimorarem a implementação de políticas no sentido de torná-las mais eficientes. O ceticismo teria raízes na desconfiança em relação à legitimidade de participantes e constatação de que os processos políticos nesses espaços seriam pouco democráticos. Para a autora, os estudos céticos ressaltam as distorções relacionadas aos desenhos institucionais, pois não seriam capazes de garantir o acesso universal aos processos participativos, tampouco impediriam a captura dos espaços por agentes ilegítimos ou com mais recursos de poder. Indagam sobre os interesses que são representados, sobre o modo de escolha dos sujeitos participantes e sobre a natureza das relações entre representantes e grupos sociais supostamente representados. Alertam que os fóruns participativos não produzem, necessariamente, formas mais democráticas de relações socioestatais.

A autora aponta que o grupo de estudos otimistas ressalta que haveria democratização da gestão pública por meio da constituição de fóruns participativos, tendo em vista que interesses tradicionalmente excluídos do processo de decisão passariam a ser considerados e decisões seriam tomadas levando em conta tais interesses. Entre os otimistas haveria, ao menos, duas vertentes. Uma que considera os fóruns participativos como integrantes da arena pública, propiciando a expressão de interesses gerais. Outra que os considera como espaços neocorporativos para a representação de interesses. A primeira vertente vê o êxito dos fóruns participativos relacionado à capacidade de transferência de práticas sociais para o nível administrativo. A segunda vertente não reconhece participantes portadores de interesses gerais, e sim sujeitos que em períodos anteriores pouco influenciavam as decisões políticas. Os processos participativos poderiam estabelecer novas maneiras de articulação entre as formas tradicionais de decisão de gestores públicos e a representação de interesses sociais, pois seriam instâncias integradas ao processo geral de tomada de decisões governamentais.

Como dito, essas visões podem ser reconhecidas também em períodos. Uma fase otimista em que a ampliação das oportunidades de participação era tida como geradora de um aprofundamento da democracia (DAGNINO, 1994, GOHN, 1990; SANTOS & AVRITZER, 2005). Depois uma fase mais crítica, ou cética, quando estavam em foco as dificuldades de implementação e funcionamento dos processos participativos (TEIXEIRA, 2001; HOUTZAGER *et al*, 2004; SANTOS JÚNIOR *et al*, 2004). Posteriormente, os estudos enfatizaram preocupações com o desenho institucional, a efetividade deliberativa e a representação inerente à participação (AVRITZER, 2008; PIRES, 2011; LÜCHMAN, 2009).

O momento presente é de observação das condições efetivas de funcionamento das instâncias participativas. Não que isso deixasse de acontecer anteriormente, como é possível notar em estudos que apontavam impedimentos à efetivação da gestão pública participativa com a observação do funcionamento de processos participativos (TATAGIBA, 2002; TEIXEIRA, 2003; WAMPLER, 2002). Nesse sentido, destacaram-se estudos de perspectiva teórica deliberativa que, em grande medida, se debruçaram sobre variáveis do desenho institucional das instâncias de participação para perceber diferentes formas de interação entre participantes (AVRITZER, 2008; CUNHA, 2009; FARIA, 2007).

Essas análises foram muito influentes no Brasil e avançaram na agenda de pesquisa pautando a questão da qualidade do processo deliberativo em instituições participativas. Contribuíram, em especial, com o aprofundamento a respeito de como a deliberação coletiva ocorre, quem participa da discussão, quais temas são pautados e qual o alcance das decisões. Autoras dessa corrente advogam que a qualidade do processo deliberativo “revela-se como uma dimensão de análise que pode e deve ser associada a outras dimensões como o desenho institucional e o contexto em que essas instituições operam” (ALMEIDA & CUNHA, 2011, p. 111). E dizem que essa qualidade “pode ser verificada a partir da ideia de *efetividade deliberativa*, que corresponde à sua capacidade de produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública” (ALMEIDA & CUNHA, 2011, p. 113 – *grifo das autoras*).

Os estudos empreenderam esforços efetivos para dar forma aos princípios teóricos deliberativos com a identificação de variáveis para a operacionalização de investigações (ALMEIDA & CUNHA, 2011; FARIA & RIBEIRO, 2011). Essas pesquisas trouxeram importantes elementos para as análises, por exemplo, incluindo variáveis sobre o contexto desigual em que ocorrem as deliberações. No entanto, para avançar mais é preciso investigar também as maneiras para melhorar a qualidade interativa visando a efetivação de princípios deliberativos. Não basta dizer que “todos os participantes devem ter as mesmas oportunidades de colocar temas para a agenda, iniciar o debate, oferecer as razões, participar das discussões, propor soluções para os problemas e decidir” (ALMEIDA & CUNHA, 2011, p. 112). A questão que se coloca é “como” dar forma aos princípios enunciados, isto é, como fazer para que aconteça, por exemplo, o ideal normativo da igualdade deliberativa.

Concomitantemente, alguns estudos sobre a participação no país, focalizaram os resultados gerados por essas práticas e não apenas as experiências em si, ou melhor, não apenas a dinâmica interna dos arranjos participativos, mas também os impactos gerados nas políticas públicas (PIRES, 2011). Evidentemente que o funcionamento é investigado, mas o que se busca é compreender os efeitos da existência das institucionalidades participativas, em especial pelo grau de institucionalização já existente (AVRITZER, 2010).

Como aponta Szwako (2012), as expectativas com a participação institucionalizada têm sido revistas e redimensionadas não apenas na bibliografia, mas

em particular, entre sujeitos políticos envolvidos com a institucionalização da participação. Para o autor, o investimento desses sujeitos em instâncias e mecanismos participativos fez que a participação deixasse de ser uma utopia expressa na Constituição Federal e se tornasse impulsionadora de múltiplas formas de gestão pública participativa.

Diferentes movimentos sociais no Brasil apostaram na redemocratização do Estado por meio da inclusão de sujeitos políticos na definição de políticas públicas. Nessa utopia, a participação teria o potencial para transformar o Estado historicamente privatizado e tecnocrático. Havia alta expectativa sobre os efeitos da participação. No entanto, hoje não são boas as avaliações sobre o rumo da institucionalização da participação. A participação institucionalizada é questionada pelos mesmos sujeitos políticos que lutaram por ela anos atrás. Coloca-se em dúvida a conexão entre participação e efeitos democratizantes (SZWAKO, 2012).

Os mesmos sujeitos que apostaram na utopia da participação estariam desencantados com os resultados da ampliação das instituições participativas no Brasil. Afinal, a participação institucionalizada, mesmo que incorporada ao repertório de parte das organizações e movimentos sociais, ainda é frágil e convive com o risco da burocratização. Além disso, como diz Moroni (2005), em certos contextos a participação se reduz à estratégia de governabilidade. Embora haja o reconhecimento da melhoria no funcionamento de algumas instâncias de participação, o desencanto parece bem presente. De todo jeito, não se pensa em abrir mão das conquistas, por isso seguem fortes as utopias e o investimento para aprofundamento e aperfeiçoamento da participação social na gestão de políticas públicas.

Em consonância com esse momento em que se faz um balanço, com interesse pela qualidade da participação, Pires (2014) fala que as instituições participativas no país vivem uma crise de meia-idade. Nem podem mais ser consideradas novidade, tampouco foram efetivamente incorporadas aos processos de gestão pública. Em meio à maturidade, são questionadas a respeito da efetividade e da qualidade de seu funcionamento, tanto pela academia como por movimentos sociais. Os questionamentos, agregados às inúmeras fragilidades já mapeadas pela bibliografia, comporiam um quadro em que o avanço ou aprofundamento de tais práticas dependeria do enfrentamento de certos desafios, em particular, ligados às próprias vocações desses arranjos político-institucionais. É instigante a ideia de crise de meia-idade, pois ela reforça a ideia do

momento de balanço. Oportunidade para avaliar sonhos ou expectativas diante da realidade vivida e do desencanto presente, sem desconsiderar marcas ou efeitos gerados.

Em um momento de balanço, a questão não é buscar a identificação com uma visão otimista ou cética, ou com a utopia ou o desencanto, mas reconhecer traços relevantes para a compreensão da participação social na gestão pública. Afinal, a disseminação irrestrita de canais institucionais de participação para o cumprimento de exigências legais pode levar mais ao esvaziamento e à burocratização que à invenção de arranjos político-institucionais que promovam efetiva participação social na gestão de políticas públicas.

1.4. Relativização de fronteiras entre sociedade e Estado

Em meio a esse balanço da bibliografia, é importante estabelecer crítica ao modelo mental que separa radicalmente a sociedade civil da sociedade política, construindo uma dicotomia simbólica entre uma sociedade homogênea e virtuosa e um Estado monolítico que encarna todos os vícios da política concebida como mera luta pelo poder. Essa dicotomia simbólica foi provocada pelos próprios estudos a respeito das relações entre sociedade e Estado. Por um lado, alguns autores deram atenção à chamada sociedade civil que em sua diversidade de organizações sociais seria autolimitada e operaria sem influência do Estado e do mercado (COHEN & ARATO, 2000). Por outro lado, outra corrente teórica que focalizou os estudos nos processos políticos pautados pelo conflito entre sociedade e Estado (McADAM, TARROW & TILLY, 2001).

A reflexão de Abers & Bülow (2011) contribui no sentido de ampliar a complexidade da análise sobre relações socioestatais quando dizem que, para o estudo de movimentos sociais, não podem ser excluídos sujeitos que estão posicionados na arena estatal, pois as redes de ativistas cruzam a fronteira entre sociedade e Estado. Essas autoras delimitam a unidade de análise (movimentos sociais) pelo formato das redes de ação coletiva e não pelo posicionamento organizacional dos sujeitos. “Não só é relevante teorizar sobre como os movimentos sociais constroem vínculos de colaboração com o Estado, mas também deveríamos compreender como, às vezes, movimentos sociais buscam alcançar seus objetivos trabalhando de dentro do aparato estatal” (ABERS & BÜLOW, 2011, p. 78).

No caso brasileiro, isso é ainda mais relevante, pois muitos movimentos sociais têm buscado influenciar políticas públicas. Assim, se inserem em instâncias e mecanismos participativos para o diálogo com o Estado e buscam garantir a presença de ativistas dentro dos órgãos estatais. Abers, Serafim & Tatagiba (2014) apontam que, além de formas institucionais de relações socioestatais, estariam no repertório de ação de movimentos sociais: protestos e ação direta, ocupação de cargos na burocracia e política de proximidade. Como esclarecem essas autoras, a política de proximidade é uma forma de interação socioestatal em que os “militantes frequentemente avançam suas bandeiras e objetivos através da negociação direta com os tomadores de decisão, tanto no Legislativo quanto no Executivo. Isso é facilitado quando ligações diretas entre os movimentos e o Executivo se ampliam, como é tendência em governos de esquerda, em que os militantes assumem posições no Estado” (ABERS, SERAFIM & TATAGIBA, 2014, p. 333).

Para Abers & Bülow (2011) há, aos menos, dois padrões observáveis de interseção entre os movimentos sociais e o Estado: incorporação de ativistas em cargos governamentais e formação de novos movimentos sociais a partir da interlocução entre ativistas dentro e fora do Estado. A sobreposição de movimentos sociais e Estado não ocorre apenas com a transferência de recursos humanos, pois alguns movimentos sociais parecem criados a partir de alianças entre indivíduos dentro e fora do Estado. Esse entendimento parece trazer o pressuposto da impossibilidade de separação rígida entre sociedade e Estado, pois as fronteiras do conjunto de sujeitos envolvidos na ação coletiva de movimentos sociais não podem ser definidas *a priori*. Isso possibilita o entendimento que a relativização de fronteiras não é entre sociedade e Estado de maneira geral, mas entre seus espaços organizacionais.

Essa relativização das fronteiras evidencia a heterogeneidade e demonstra o vínculo e trânsito de informações e pessoas entre sociedade e Estado que impactam diretamente a gestão pública e também a preparação e realização de processos participativos. Como as relações socioestatais são marcadas por conflitos e são transformadas pela ação política, não podem ser reduzidas a visões homogêneas ou maniqueístas. Por isso, é possível dizer que há relação de mútua constituição entre sociedade e Estado. As instituições políticas e os sujeitos sociais guardam certa autonomia, mas encontram-se mutuamente inseridos, imbricados. A sociedade encontra-

se institucionalmente inserida e as instituições políticas, por sua vez, socialmente inseridas, explicitando a relativização da fronteira entre sociedade e Estado.

De todo modo, sem desconsiderar os novos padrões de relacionamento socioestatal que abrangem variados elementos e manifestações, permanece a necessidade analítica de reconhecer a distinção entre os dois âmbitos para estudar suas relações. Se sociedade e Estado estão cada vez mais indissociáveis, permanecem distintos. Mesmo que a diversidade de meios de interação possa relativizar fronteiras estabelecidas previamente, essas estariam esmaecidas, mas não diluídas.

O pressuposto da compreensão da relativização de fronteiras é que o Estado surge das interações sociais. Para isso, são úteis as ideias da abordagem Estado-na-sociedade inspirada na distinção que Migdal (2001) apresenta entre sociedade e Estado. Esse autor apresenta um processo de constituição mútua em que os dois elementos (sociedade e Estado) são indissociáveis, mas distintos. Na perspectiva “State-in-Society”, Estado-na-sociedade, o que se destaca é a constituição do Estado a partir da sociedade, pois seus elementos formadores seriam as interações sociais. Apreende-se que da interação entre grupos sociais adviria o tornar-se Estado. Essa ideia de tornar-se, vir a ser ou devir, indica que os limites do Estado não estão definidos *a priori*, mas são delineados na interação social.

Pode-se dizer que é a interação dinâmica entre grupos sociais que define os contornos do Estado na sociedade. São as interações na sociedade e com a sociedade que delimitam o Estado. Interações na sociedade fazem surgir as agências estatais e interações com a sociedade indicam a forma de ação dessas agências. As interações na sociedade definem, por exemplo, se existirá um serviço público de saúde. E interagindo com a sociedade, o Estado definirá as prioridades para o serviço público existente. Ou seja, os grupos sociais, em constante relação, expressam interesses que fazem com que surja este ou aquele formato para o atendimento de uma demanda. E diante da definição de um padrão de resposta a certas necessidades, a interação entre sociedade e Estado indica o modo de operação do aparato estatal.

A abordagem do Estado-na-sociedade afasta a possibilidade de dissociação entre sociedade e Estado. Afinal, se o Estado surge das interações sociais não é possível advogar pela desagregação desses elementos. Nesse sentido, seria impossível

dissociar e difícil distinguir sociedade e Estado tendo em vista que ele emergiria das interações sociais. De toda forma, cabe o esforço para a distinção, pois falar que o Estado não se distingue da sociedade é desconsiderar seu monopólio do uso legítimo da violência, sua forma de organização, em especial a existência de um corpo administrativo, bem como a maneira pela qual se relaciona com a sociedade.

Como dito, perceber as fronteiras entre sociedade e Estado como fluidas ou flexíveis não implica desconsiderar a distinção entre esses âmbitos. Mesmo que se pressuponha, como aqui é feito, que o Estado surge na sociedade, parece inadequado para o estudo das interações socioestatais que não se reconheça tal distinção. Se o incremento nos fluxos de pessoas e de ideias entre a sociedade e o Estado demanda lentes analíticas que permitam a constatação dessa porosidade, tais ferramentas necessitam reconhecer a forma própria de existência do Estado.

Considerando, então, o incremento da complexidade nas relações socioestatais, e, por consequência, a abrangência que suas análises necessitam, parece importante reconhecer que as fronteiras, embora fluidas, não são indistintas. Esse entendimento parte da compreensão da existência simultânea da noção de independência funcional do Estado em relação à sociedade e do funcionamento de uma organização com corpo administrativo com práticas e conhecimentos próprios, inclusive no que tange ao desenho e desenvolvimento de processos participativos. Como esta pesquisa demonstrará, a mobilização de conhecimentos e pessoas para a promoção da participação social na gestão pública confirma a adequação da compreensão sobre a mútua constituição e a relativização da fronteira entre sociedade e Estado.

1.5. Análise orientada ao funcionamento estatal

Na atualidade, ocorre um adensamento dos estudos que se pautam na efetividade de processos participativos na gestão de políticas públicas. A busca é por desenvolver metodologias para a verificação, por exemplo, dos efeitos do incremento da participação social na distribuição de bens públicos (VAZ, 2011) ou mesmo indicadores para a construção de um índice de institucionalização da participação (AVRITZER, 2010; LIMA *et al*, 2014). No entanto, mesmo levantando outras dimensões analíticas é na investigação da efetividade deliberativa que se sustenta uma parte da sistemática de análises sobre a qualidade da participação social na gestão pública. Embora tenha havido

adensamento metodológico para a avaliação da efetividade da participação social (PIRES, 2011) e desenvolvimento de perspectivas multidimensionais para esse tipo de análise em conferências nacionais (SOUZA, 2011; ALENCAR *et al*, 2015), pouco se questiona se a abordagem de pesquisa é capaz de abranger perspectivas de sujeitos sociais e estatais sobre as relações socioestatais (PIRES & VAZ, 2014; SOUZA & PIRES, 2012).

Afinal, a multiplicação de processos participativos foi acompanhada por um movimento na bibliografia especializada que se voltou para compreendê-los privilegiando a perspectiva de sujeitos ligados a organizações e movimentos sociais. Cabe, portanto, reconhecer a necessidade de um giro analítico que permita também direcionar o olhar para a perspectiva de gestores públicos. Isso é necessário pela lacuna observada. Em análises a respeito das percepções de quem está no Estado tratando da participação social, no Brasil, são mais encontradas posições de dirigentes políticos sobre a participação social que perspectivas de servidoras públicas (DANIEL, 1988, 1999; GENRO 1995; GOMIDE, 2003; PONTUAL & SILVA, 1999).

De todo modo, existem alguns estudos que focalizam perspectivas de agentes do Estado, como o trabalho de Nassuno (2011) que, ao analisar o orçamento participativo com base nas visões de quem o promovia na cidade de Porto Alegre, identificou na burocracia características que favorecem e também limitam a democracia (organização por regras, hierarquia e impessoalidade). O objetivo da análise realizada pela autora se assemelha com a presente pesquisa: “discutir como o setor público deve se organizar ao estabelecer uma relação de maior interação com a sociedade” (NASSUNO, 2011, p. 18). Ela traz reflexões sobre o modo de funcionamento da burocracia para atender demandas por mais participação e pensa nos arranjos institucionais que viabilizam a interação socioestatal.

Cabe lembrar que Pires & Vaz (2014), com pesquisa em registros administrativos do sistema de planejamento federal, buscaram também compreender a visão de gerentes de programas sobre as contribuições das distintas formas de interação socioestatal para a gestão. Encontraram percepções diferentes nas diversas áreas de política, sendo que burocratas apontam para interação socioestatal contribuindo com a transparência, legitimidade, correção de rumos e fiscalização dos programas. Derivada da mesma pesquisa, foi a análise realizada por Souza & Pires (2012) sobre os usos e papéis das conferências nacionais na gestão de programas federais, na visão de seus gestores.

Somam-se a esses esforços, a pesquisa de Pires & Abers (2014) que inicia investigação sobre como aspectos das trajetórias de servidores públicos podem contribuir com a compreensão de suas visões a respeito da gestão participativa.

Na bibliografia internacional, pode ser destacado o trabalho de Forester (1999) que, ao valorizar a narrativa de planejadores urbanos, ressalta a necessidade de a burocracia se organizar para ouvir as pessoas interessadas e impactadas pelas ações. Para ele, decidir junto com a população exige habilidades de negociação, escuta e mediação por parte de servidoras públicas. Se o Estado se responsabiliza pela promoção de processos participativos, são necessários esforços específicos de organização que também exigem condições para a ação, recursos organizacionais ou, como entendido aqui, capacidades estatais. Por isso, o autor destaca entre os múltiplos papéis exercidos por burocratas em processos participativos as funções de desenho e desenvolvimento desses processos⁶.

Nassuno (2011, p. 16), ressalta que a ampliação da participação na gestão de políticas públicas “requer uma forma específica de organização e gestão dos processos e fluxos de trabalho no setor público”. Ela conclui que o modo de funcionamento estatal na gestão pública participativa deve se diferenciar, exigindo distintos recursos organizacionais. A autora é enfática ao apontar a lacuna: “Os autores desconsideram de tal forma o tema ‘gestão para participação’, que parece haver um pressuposto implícito em suas análises: o de que o Estado, independentemente de sua conformação, quaisquer que sejam as suas estruturas, processos, documentos e pessoal, naturalmente é capaz de interagir com a população” (idem, p. 22).

A ausência de teorização ou abordagem mais densa do lado estatal dos processos participativos talvez seja consequência dessa naturalização, pois a institucionalização das práticas de gestão pública participativa foi acompanhada por estudos que privilegiaram a perspectiva da sociedade em detrimento da compreensão das perspectivas de gestores públicos. Embora o processo de institucionalização das experiências de gestão pública participativa no Brasil tenha sido acompanhado por estudos que privilegiaram a perspectiva da sociedade, a institucionalização da

⁶ No original: “At different times within the same process, they must bring the knowledge of experts; they must listen and encourage creative solutions as mediators; they must defend particular values as negotiators; they must structure processes of participation, discussion, invention, and decision making as organizers too.” (FORESTER, 1999, p. 64).

participação social, decorrente de ações de regulamentação e disseminação das práticas, bem como da permanência de iniciativas ao longo do tempo, traz a oportunidade de estudar esse fenômeno interligado ao modo de funcionamento estatal.

Quando a bibliografia especializada abordou a perspectiva estatal, concentrou-se na noção de ‘vontade política’ que está entre as condições apontadas para a ocorrência da participação institucionalizada na gestão de políticas públicas. Ao lado da densidade associativa e do desenho institucional, o comprometimento de governantes seria variável explicativa para o sucesso de um mecanismo ou instância participativa. Luciana Souza (2013) sintetiza o que acabou como senso comum entre autoras e autores desse campo de estudos, reconhecendo a imprecisão conceitual do termo ‘vontade política’.

Essa autora explicita que ‘vontade política’ é variável vaga para explicação consistente sobre o bom funcionamento de processos participativos. Assim, propõe que seja percebida como resultante da interação entre agentes de arenas eleitoral, governamental e legislativa. Mesmo ampliando a complexidade da variável com uma abordagem relacional, a análise do funcionamento de mecanismos e instâncias participativas apenas com essa perspectiva mantem a naturalização do Estado já organizado para a interação com a sociedade. Afinal, não é capaz de incluir na reflexão um elemento central: a dinâmica organizacional para fazer funcionar processos participativos na gestão de políticas públicas.

Esta tese defende que a participação social deve ser analisada também do ponto de vista de agentes do Estado, pois ela demanda diferentes recursos organizativos para que, de fato, se institucionalize. Isso não implica desconsiderar as variáveis já adotadas (densidade associativa, desenho institucional e vontade política), mas agregar os recursos para a ação (capacidades estatais). Assim, uma análise orientada ao funcionamento estatal na promoção de processos participativos pode contribuir com a desnaturalização do pressuposto de que o Estado já está organizado para a interação com a sociedade. Reconhecer a dinâmica interna de organização de processos participativos, com base na visão de quem é responsável por seu desenho e desenvolvimento, permite trazer perspectivas que até então foram pouco consideradas e apontar que, para efetivar a participação social na gestão pública, além dos aspectos já considerados, podem também ser necessárias adaptações no aparato estatal.

Pires (2014) é explícito ao apontar que a crise da meia-idade traz a oportunidade para novas perspectivas analíticas, em particular, para aquelas que se orientam ao funcionamento estatal na promoção da participação social sob a ótica de agentes estatais. Diz o autor:

“Uma possibilidade analítica potencialmente frutífera se abre ao buscarmos enxergar os processos participativos a partir do olhar dos atores estatais. O debate acadêmico sobre instituições participativas no Brasil e internacionalmente tem sido marcado muito mais pelas perspectivas societal-associativa e institucional do que por análises que privilegiem a compreensão da atuação de atores estatais (lideranças políticas e burocratas) e suas percepções sobre os sentidos, funções e usos da ‘participação social’.” (PIRES, 2014, p. 191).

Como a intenção no trabalho aqui desenvolvido foi estudar as capacidades estatais para a promoção de processos participativos, a análise foi orientada ao funcionamento estatal tendo como opção metodológica conhecer os processos e práticas organizacionais por quem os faz acontecer. Assim, foi dada ênfase na pesquisa às perspectivas de servidores públicos federais e consultoras responsáveis pela realização das conferências, em particular, para captar as especificidades da gestão desses processos e reconhecer as inovações metodológicas implantadas.

Afinal, como enfatiza Nassuno (2011), não é imediata a compatibilidade entre a lógica de ação do Estado e a participação. Para a autora, “iniciativas do setor público que contam com a participação da população exigem do setor público a reorientação de suas estruturas e sistemas, bem como uma postura diferenciada de seus servidores” (NASSUNO, 2011, p. 44). Ela ressalta a necessidade da criação de capacidade para resolver problemas em uma organização até então orientada por processos rígidos. Aponta que a institucionalidade para a participação deve ser orientada pela flexibilidade, com esforços de engenharia institucional que viabilizem o funcionamento de instâncias e mecanismos participativos. Ademais, indica que os servidores devem ter habilidades e condições para apoiar a organização social, organizar reuniões e mediar as relações do governo com a sociedade.

Se assumida a necessidade de adaptação dos processos e estruturas para viabilizar o funcionamento estatal na promoção da participação social na gestão de políticas públicas, é adequado analisar os meios necessários e os disponíveis para o desenho e desenvolvimento de processos participativos. Por isso, a análise nesta tese é

orientada ao funcionamento do Estado. Aqui é reconhecida a dimensão estatal para a melhoria da qualidade da participação. No próximo capítulo, segue desenvolvimento de perspectiva teórica que tem por interesse conhecer as condições de ação, os recursos organizacionais ou, como entendido aqui, as capacidades estatais para a promoção de processos participativos.

2. Capacidades estatais: condições de ação para a promoção da participação

Ao ressaltar a necessidade de organização estatal para a interação com a sociedade em instâncias e mecanismos de participação institucionalizada, o capítulo anterior estabeleceu o foco desta tese em meio à discussão da bibliografia que trata de relações socioestatais. O presente capítulo apresenta compreensão sobre as capacidades estatais necessárias à promoção de processos participativos. Ele aponta a direção teórica do trabalho que guia a interpretação dos resultados da pesquisa, desenvolvendo fundamentação para o argumento sobre a existência de capacidades estatais necessárias à participação social.

Este trabalho parte da ideia que a promoção da participação social na gestão pública demanda organização específica e, assim, é influenciada pela forma de funcionamento estatal. A hipótese é que existem capacidades estatais, ou seja, condições específicas para a ação do Estado na promoção de processos participativos. Antes de passar à investigação da organização de conferências nacionais como forma de verificar tal suposição, vem a apresentação de compreensão própria a respeito da noção de capacidades estatais e do que pode ser necessário à participação.

Ao analisar as relações socioestatais em processos de participação social na gestão pública, com o olhar voltado ao funcionamento estatal, cabe conhecer a bibliografia sobre organização do Estado, em particular, a que trata de capacidades estatais. Mesmo que as referências apresentadas na seção 1 deste capítulo não tratem especificamente de capacidades para a promoção da participação social na gestão de políticas públicas, a apresentação serve como base para a elaboração de compreensão própria sobre o tema. Na bibliografia, capacidade estatal é entendida como poder institucional para planejar e executar políticas públicas, embora haja divergências relativas à maior ou menor relação com a sociedade para sua geração. Nesta tese, capacidade estatal será compreendida como condição para a ação do Estado.

A seção 2 reforça o entendimento que as capacidades estatais abrangem recursos e modo de organização da burocracia, além de arranjos para interação socioestatal. Nessa compreensão, há componentes de efetividade das instituições e de mediação de demandas sociais. Isso permite pensar as capacidades estatais em quatro dimensões: institucional, política, administrativa e técnica. A distinção de cada uma

considera que a noção de capacidades não está restrita a atributos do aparato burocrático, sendo incluídas as relações socioestatais.

Nessa perspectiva relacional, a institucionalização da participação é oportunidade para fortalecer capacidades estatais, mas também traz a necessidade de geração de condições, ou mobilização de capacidades estatais, para o funcionamento das instituições participativas. A seção 3 desenvolve a ideia de capacidades estatais para a promoção de processos participativos. Fala das distintas dimensões dos recursos organizacionais necessários à interação socioestatal. E destaca que, mesmo havendo inúmeras necessidades para a promoção de processos participativos do ponto de vista institucional, político e administrativo, é a dimensão técnica das capacidades estatais que impacta diretamente a forma como ocorrem as conversas.

Por fim, a seção 4 justifica o destaque à dimensão técnica das capacidades estatais para o desenho e desenvolvimento de processos participativos, tendo em vista que o modo de conversar influencia o resultado. Ela aponta um campo de conhecimento próprio com fundamentos e métodos para interações conversacionais, pois a pesquisa realizada em conferências revelou um conjunto de saberes práticos que são mobilizados em sua organização. Antes da especificação das capacidades conversacionais, como são denominados os conhecimentos próprios ao desenho e desenvolvimento de processos participativos, o próximo capítulo detalhará o modo de organização de conferências nacionais.

2.1. Capacidades estatais como condições para a ação estatal

Alguns estudos a respeito das capacidades estatais as tratam como condições para a ação do Estado na promoção do desenvolvimento, entendendo-o como crescimento econômico. O foco das investigações, muitas vezes, é conhecer o poder das agências estatais para intervir adequadamente no âmbito socioeconômico a fim de garantir as chamadas transformações estruturais (EVANS, 1993; COTTA, 1997). O interesse se volta ao funcionamento do aparato burocrático diante da necessidade de o Estado assumir papel na regulação da economia e na promoção de ajustes estruturais, assim, a análise é concentrada em condições para a ação estatal no âmbito macroeconômico.

Evans (1993), por exemplo, pergunta se o Estado é agente transformador ou obstáculo ao desenvolvimento, um problema ou uma solução. Para esse autor, capacidades estatais são elementos que levam o Estado ao desempenho satisfatório na indução, coordenação e regulação de agentes econômicos. O interesse é saber quais são as características de Estados eficazes na promoção do desenvolvimento econômico. A força ou a fraqueza de um Estado, portanto, são perceptíveis nos atributos institucionais para exercer o controle sobre a sociedade e efetivar escolhas políticas em um território de governo visando ao crescimento da economia.

Nesse sentido, as capacidades estatais são capacidades de governar a sociedade, pois, evidentemente, é nela que estão os agentes econômicos. Um Estado forte é aquele que possui os requisitos para planejar e implementar políticas públicas, embora essa força, muitas vezes, venha justamente das relações com a sociedade, como indica o próprio Evans (1993). Capacidades estatais estão ligadas ao poder do Estado de levar a cabo sua agenda. Por isso, a necessidade do poder sobre a sociedade para regular a ação e forçar os agentes aos comportamentos desejados.

Nessa perspectiva, as capacidades estatais são atributos do aparato burocrático que revela seu desempenho potencial diante da necessidade de orientar a ação dos sujeitos. As capacidades estatais são conectadas à força institucional, ou como dizem Levitsky & Murillo (2009), ao *enforcement* que é a capacidade de fazer valer as normas e decisões. As capacidades são expressas nas condições para formular, decidir e executar políticas públicas, em certa medida, independente da interação socioestatal. Esse entendimento faz pensar que o Estado capaz é aquele que consegue executar suas preferências.

No entanto, há grande complexidade no processo de formação de preferências no Estado. A simples ideia da existência de uma agenda estatal pressupõe o Estado como agente capaz de ter preferências definidas ou mesmo como bloco homogêneo. Esse não parece ser o melhor entendimento. Diante do que foi dito no capítulo anterior sobre a disputa de projetos políticos e a relativização de fronteiras socioestatais, o Estado pode ser percebido como arena de disputa entre uma gama de sujeitos políticos que representam múltiplos interesses e preferências. Os processos participativos são oportunidades, entre tantas outras, para formação, mediação e disputa de preferências entre sujeitos políticos de dentro e de fora do Estado.

Embora alguns autores reconheçam a heterogeneidade do Estado, a relativização da fronteira socioestatal ou mesmo sua relação intrínseca com a sociedade para a suposta formação de preferências, parece prevalecer na bibliografia, como aponta Cotta (1997), uma visão da capacidade estatal ligada à autonomia da burocracia frente às pressões de grupos de interesse. Mazzuca (2012) contribui com o questionamento ao entendimento que, por ventura, restrinja capacidade estatal ao poder para execução de preferências, mesmo que não tenha discutido a complexidade da formação de preferências no Estado. Isso fica explícito quando o autor diferencia autonomia e capacidade.

Para esse autor, autonomia é o poder do Estado de definir, sem interferências, sua agenda. Já capacidade é o poder de realizar essa agenda. A autonomia é uma característica do processo de definição de prioridades e a capacidade um atributo do aparato estatal ligado às condições para viabilizar a agenda política. Autonomia e capacidade não necessariamente andam juntas, por isso Mazzuca (2012) insiste em diferenciá-las. Segundo ele, “podem existir Estados autônomos, mas sem capacidade de execução das ações e também Estados capazes de executar políticas públicas, mas que a definição de objetivos fica por conta de certos grupos poderosos”⁷.

O propósito de desagregar autonomia e capacidade é obtenção de precisão empírica, pois, como diz Mazzuca (2012), a rigor, ambas são partes do conceito de poder estatal. De todo modo, o autor alerta que seria restritivo atribuir capacidade ao aparato burocrático administrativo do Estado e autonomia à direção política do governo. Tal diferenciação facilita a compreensão do que sejam as capacidades estatais, mas acaba por desconsiderar que as condições tanto para a definição quanto para a realização de políticas se constituem nas relações do Estado com a sociedade. Assim, ganha força o entendimento de capacidades estatais como condições para a ação do Estado e não apenas atributos de uma estrutura organizacional como a existência de um corpo de funcionários com coerência normativa e corporativa.

Se as capacidades forem entendidas de maneira estanque como recursos humanos instalados nos aparatos estatais, pode ser derivado também o entendimento de que as preferências, para o qual trabalha esse corpo de funcionários, são formadas de

⁷ No original: "Puede haber Estados muy autónomos para establecer sus preferencias, pero completamente impotentes para llevarlas a cabo, así como pueden existir Estados con gran capacidad de ejecutar decisiones, pero que están sometidos a que la definición de los objetivos detrás de esas decisiones corra por cuenta de grupos económicos poderosos." (MAZZUCA, 2012, p. 547)

maneira isolada tendo como requisito certo insulamento do Estado perante a sociedade. Assim, coerência corporativa e isolamento do Estado frente à sociedade seriam aspectos centrais de um corpo administrativo qualificado e capaz de gerir a sociedade. No entanto, alguns autores questionam a necessidade do insulamento como condição para a atuação do Estado visando o desenvolvimento econômico.

Evans (1993), por exemplo, em sua pesquisa busca características do Estado desenvolvimentista, aquele que teria o melhor desempenho na consecução de ajustes estruturais capazes de gerar crescimento econômico. Nesse sentido, trata de elementos da organização estatal, dos perfis das carreiras burocráticas, mas inova ao falar da permeabilidade do Estado aos interesses sociais. O que chama atenção em seu pensamento é justamente aliar aspectos da estrutura administrativa às condições do relacionamento socioestatal.

Ele questiona autores que colocam o isolamento do Estado em relação à sociedade como forma de obtenção de capacidades estatais. Afirma, portanto, que “a capacidade de transformação exige uma combinação de coerência interna e conexão externa que pode ser chamada de ‘autonomia inserida’” (EVANS, 1993). Com a noção de autonomia inserida, relativiza o isolamento estatal em relação à sociedade como condição para a ação. Ou seja, a capacidade estatal não dependeria do insulamento, mas haveria um ponto ótimo entre o distanciamento e a proximidade entre sociedade e Estado.

Para Evans (1993), o Estado, como agente de desenvolvimento, precisa ter um tamanho apropriado, mas também uma proximidade ou distanciamento adequado em relação à sociedade. Como em Mazzuca (2012), pode ser observada uma diferenciação entre autonomia e capacidade. No caso de Evans (1993), há uma combinação entre autonomia e inserção que gera a capacidade estatal.

Como esclarece Cotta (1997, p. 6), na ideia de autonomia inserida “a intervenção estatal dependeria de uma combinação extremamente rara entre, de um lado, características estruturais da máquina pública e perfis das carreiras burocráticas, e, de outro, um nível ótimo de permeabilidade do Estado aos interesses sociais organizados”. Assim, a capacidade estatal não adviria de uma autonomia entendida como distanciamento da sociedade, mas sim da coesão de corpo técnico profissionalizado com inserção social.

Além de ressaltar a necessidade da interação socioestatal para o bom funcionamento do Estado, o que mais interessa a esta tese é a noção da capacidade como condição para a ação. Até pela dificuldade de identificar preferências estatais, não cabe restringir a capacidade ao poder de executar preferências. Também não é cabível limitar as capacidades a características ou atributos de um corpo administrativo. O entendimento neste trabalho é que capacidade estatal é aquilo que o Estado mobiliza para viabilizar sua atividade. Pode ser vista como condição tanto para a definição quanto para a realização de políticas públicas que se constituem nas relações do Estado com a sociedade. Assim, capacidades estatais seriam condições para a ação estatal, circunstâncias ou recursos organizacionais que favorecem o agir, ou seja, requisitos para a ação efetiva.

2.2. Capacidades estatais em quatro dimensões

O olhar para as capacidades estatais pode ser direcionado a fatores que favorecem atividades do Estado voltadas à garantia da paz, do crescimento econômico, do bem-estar da população e, porque não, da democracia. Assim, cabe também conhecer o que a bibliografia diz a respeito das capacidades estatais que potencializam a democracia, em particular, no que tange às formas interativas de relações socioestatais para a gestão de políticas públicas. De início, a noção de poder infraestrutural do Estado (MANN, 1993) ajuda no entendimento das capacidades estatais, pois há um aspecto explicitamente relacional nessa ideia.

Soifer & Hau (2008), ao apresentarem as ideias de Mann (1993) sobre o poder infraestrutural do Estado, possibilitam o entendimento que tal poder seria o mesmo que capacidades estatais. O poder infraestrutural estaria nas condições para o Estado desenvolver seus projetos de maneira coordenada com organizações territorialmente localizadas e também nas conexões organizacionais que potencializam tais capacidades. Para os autores, não são apenas as atividades administrativas que possibilitam as ações do Estado, mas, em especial, as conexões entre os agentes estatais e não estatais. Portanto, nas capacidades estatais estariam as condições internas de ação (recursos disponíveis e modo de organização da burocracia), além dos arranjos institucionais que possibilitam as interações socioestatais.

Importante alertar que para Soifer & Hau (2008), seguindo Mann (1993), capacidade é o poder de implementar políticas públicas e controlar o território, podendo

ser feito com ou sem a sociedade. Da leitura de Mann (1993), depreende-se que capacidades podem ser criadas de muitas maneiras, nem todas democráticas. A capacidade pode ser obtida, inclusive, com repressão à sociedade para efetivar políticas e controlar territórios. No entanto, com a noção de poder infraestrutural, esses autores indicam que a relação com a sociedade pode aumentar o poder de implementar políticas públicas. Argumentam que, quando isso acontece, o poder da sociedade também aumenta, explicitando o caráter relacional das capacidades estatais já apontado por Evans (1993) com a noção de autonomia inserida.

Como dizem Soifer & Hau (2008, p.4), a natureza relacional do poder infraestrutural “permite aos analistas passarem de debates que juxtapõem o Estado e a sociedade como oponentes para examinar a variedade de formas de interação”⁸. Essa perspectiva facilita o reconhecimento das múltiplas formas de interação socioestatal e amplia o entendimento sobre as capacidades estatais que não se restringem ao modo de organização interna da burocracia, mas que envolvem a sua forma de funcionamento e os múltiplos modos de relação com a sociedade.

Também com a perspectiva relacional, outra parte da bibliografia compreende capacidade estatal incluindo as interações socioestatais explicitamente em contextos democráticos. Um Estado capaz é aquele que tem condições de mediar as demandas para executar as políticas delas derivadas. Contribui com esse entendimento a visão de Grindle (1996, p. 7) em que o Estado capaz é aquele que tem condições de "ser responsivo às demandas e pressões de grupos sociais e de ser hábil para mediar demandas sociais e manter instituições que são efetivas na resolução de conflitos"⁹.

Esse entendimento abre espaço para uma compreensão multidimensional das capacidades estatais, pois ali estão componentes de mediação de demandas e conflitos sociais, bem como de efetividade das instituições. Além disso, quando a autora traz a noção de responsividade, possibilita afirmar que o funcionamento de processos participativos está entre as condições para a ação do Estado. Assim, as capacidades

⁸ No original: “The relational nature of infrastructural power allows analysts to move past debates that juxtapose state and society as opponents to examine the varied forms of their interaction.” (SOIFER & HAU, 2008, p.4)

⁹ No original: “capable states had to be responsive to the demands and pressures of societal groups and to be able to mediate social demands and maintain institutions that were effective in resolving conflict.” (GRINDLE, 1996, p. 7)

estatais são condições para formular, decidir e executar políticas públicas, mas não de maneira independente da sociedade. As capacidades são recursos disponíveis para a ação, são condições de ação do Estado, circunstâncias que levam o Estado ao efetivo desempenho, mas isso sempre em conexão com a sociedade.

A noção de capacidades estatais como condições para a ação estatal em conexão com a sociedade permite pensá-las em quatro dimensões: institucional, política, administrativa e técnica. Essa ideia vem a partir da perspectiva multidimensional de Grindle (1996) que compreende capacidades estatais nesses quatro aspectos. O interesse dela era levantar hipóteses para sua pesquisa sobre a crise dos anos 80 e 90 na América Latina e África. No entanto, seu entendimento sobre capacidades estatais foi inspirador para a compreensão aqui desenvolvida.

Para Grindle (1996), as capacidades institucionais são o poder de fazer valer um conjunto de regras. São capacidades institucionais com base na compreensão de instituições como regras que orientam comportamentos. Trata-se da condição para definir regras que efetivamente orientem comportamentos de agentes sociais e econômicos. É a capacidade de “afirmar a primazia das políticas nacionais, as convenções coletivas e as normas de comportamento social e político sobre outros agrupamentos”¹⁰, ou melhor, “de fazer cumprir o conjunto de regras que regem interações econômicas e políticas”¹¹ (GRINDLE, 1996, p. 8-9).

As capacidades políticas dão base para as capacidades institucionais quando trazem legitimidade para as regras do jogo. Tratam das condições para incorporar as demandas sociais à decisão política com responsividade. Estão diretamente ligadas à interação socioestatal, pois indicam a abertura à participação social na gestão pública e apontam ao Estado a necessidade de apresentar respostas às demandas sociais. Como diz Grindle (1996, p. 10), capacidades políticas são “capacidades de Estados responderem a demandas sociais, possibilitando canais para a representação de interesses e a incorporação da participação social na tomada de decisões e resolução de conflitos”¹².

¹⁰ No original: “Ability to assert the primacy of national policies, legal conventions, and norms of social and political behavior over those of other groupings.” (GRINDLE, 1996, p. 8).

¹¹ No original: “the ability of states to set and enforce the broad sets of rules that govern economic and political interactions.” (GRINDLE, 1996, p. 9).

¹² No original: “ability of states to respond to societal demands, allow for channels to represent societal

As capacidades administrativas tratam das condições de operação da organização estatal para a entrega de bens e oferta de serviços públicos. É uma importante dimensão das capacidades, pois afeta as condições para agentes sociais e econômicos atingirem seus objetivos já que se trata do atendimento a necessidades básicas como a administração de infraestrutura e serviços essenciais. Em Grindle (1996), podem ser vistas como a forma de funcionamento cotidiano da burocracia na gestão de bens e serviços públicos.

Para a autora, as capacidades técnicas são o conjunto de conhecimentos disponíveis para a análise da realidade e proposição de soluções. Refere-se diretamente à presença e disponibilidade de corpo técnico qualificado em posições com condição de ação para influenciar o contexto. Aqui se destaca as competências de integrantes da burocracia ou de colaboradores que o Estado pode mobilizar para gerir informações e desenvolver soluções apropriadas para determinada situação. Nesse caso, mais importante que deter tais conhecimentos é ter equipe qualificada com condições para a ação no contexto em questão.

A perspectiva multidimensional não resolve e até agrava a ardilosa confusão gerada pela bibliografia a respeito de capacidades estatais. Há lugares, como nesta tese, em que capacidade se assemelha a um insumo para um processo, ou como aqui é dito: condição para a ação estatal. Em outras visões, capacidade é um resultado de um processo, como o poder de executar uma ação. No primeiro entendimento, Estado capaz é aquele que tem recursos adequados para o alcance de um objetivo. Na segunda compreensão, Estado capaz é aquele que alcança o objetivo. E não se trata apenas do momento em que se fala (antes ou depois da ação), mas da capacidade como entrada (*input*) ou como saída (*output*) do processo estatal.

Em Grindle (1996), a dimensão institucional pode explicitar essa confusão, pois traz a ideia de ‘fazer valer as regras’. Isso pode ser visto como um resultado que é a obediência ou cumprimento das normas estabelecidas. No entanto, a capacidade nessa dimensão é a condição para definir regras que sejam cumpridas, quase como a legitimidade para orientar comportamentos. Capacidades estatais institucionais são as

interests, and incorporate societal participation in decision making and conflict resolution.” (GRINDLE, 1996, p. 10).

circunstâncias que possibilitam a definição de regras que são cumpridas e não a aquiescência às normas.

Também pode gerar dúvida a identificação isolada da dimensão institucional. Afinal, na lógica de capacidades como resultado, é comum percebê-las como força institucional. Nesse pensamento, todos os outros âmbitos poderiam ser fundidos. Assim, Estado capaz seria aquele com *enforcement* derivado de aspectos políticos, administrativos e técnicos. Para a intenção analítica desta tese, não é útil essa fusão, pois com ela são perdidas nuances de cada um dos aspectos. Considerando que a presente pesquisa busca capacidades estatais necessárias à promoção da participação social, fundir as diferentes facetas das capacidades poderia impedir a percepção do que é específico ao desenho e desenvolvimento de processos participativos. Por isso, há aqui a defesa da compreensão das capacidades estatais em quatro dimensões.

Reconhecendo as quatro dimensões das capacidades estatais é possível diferenciar condições de legitimidade (institucionais), de relacionamento (políticas), de operação (administrativas) e de conhecimento (técnicas) para a ação estatal. Nesse entendimento multidimensional, a coerência corporativa (critérios meritocráticos no recrutamento e na progressão funcional), a concentração de conhecimentos e habilidades em um corpo administrativo (burocracia qualificada) e o *enforcement* (poder de fazer cumprir regras e executar políticas) seriam alguns dos aspectos das capacidades estatais e não a totalidade, quando vistos de forma integrada e não isolada.

Nesta tese, capacidade estatal é entendida como condição (*input*, entrada ou insumo) de um processo estatal. Capacidades estatais são recursos institucionais, políticos, administrativos e técnicos que dão base para uma ação do Estado. Vale a distinção de cada um dos âmbitos, pois isso não restringe a noção de capacidades a atributos do aparato burocrático, desconsiderando as relações socioestatais. Inclusive, pela dimensão política, seria cabível dizer que as condições são geradas na sinergia socioestatal. Caem por terra entendimentos que defendem a constituição de agências estatais insuladas e capazes quando podem bloquear influências sociais.

Um Estado democrático capaz é aquele que tem condições de mediar as demandas de diferentes sujeitos políticos e executar as políticas públicas daí decorrentes. Nesse entendimento, as relações socioestatais podem ampliar as condições para a ação do

Estado no regime democrático. Afinal, elas potencializariam a mediação de conflitos e a efetividade das políticas. Se considerada a institucionalização da participação como integração de processos participativos às estruturas de gestão pública, por um lado, seria possível percebê-la como oportunidade de fortalecimento das capacidades estatais. Por outro lado, seria possível considerar a necessidade de organização interna, geração de condições, ou mobilização de recursos organizacionais, ou seja, capacidades estatais para a execução desses processos. A segunda perspectiva é aqui desenvolvida. Por isso, será apresentada a ideia de capacidades estatais para a promoção de processos participativos.

2.3. Capacidades estatais para a promoção de processos participativos

Diante da complexidade da própria organização estatal e de suas relações com a sociedade, as ideias de Grindle (1996) inspiram uma compreensão multidimensional das condições de ação do Estado. Os trabalhos de Pereira (2014) e de Gomide & Pires (2014) também diferenciam dimensões nas capacidades estatais. No entanto, quando falam de aspectos relativos aos processos participativos, os tratam de maneira ampla, sem o aprofundamento às especificidades de seu funcionamento, em particular das condições para interações socioestatais de qualidade.

Gomide & Pires (2014), ao estudarem arranjos político-institucionais de políticas públicas, dizem que tais arranjos dotam o Estado de capacidades de implementação técnico-administrativas e políticas. Entre as capacidades políticas, os autores investigam as formas de interação da burocracia do Executivo com agentes do sistema político-representativo, a existência de instâncias de participação social e a atuação de órgãos de controle. Concluem que o desenvolvimento de processos participativos na gestão pública, ao lado de contatos com agentes do sistema representativo, exerce “papel importante na promoção de inovações ao longo da implementação dos programas e projetos” (GOMIDE & PIRES, 2014, p. 374). De toda forma, não falam de capacidades para a promoção da participação social e sim da participação como elemento da constituição de capacidades estatais.

Já Pereira (2014), ao estudar a construção de capacidades por meio da interação entre agências estatais e também agentes sociais e econômicos, fala em capacidades relacionais especificando-as em capacidades participativas, decisórias e de coordenação interburocrática. A autora indica que as capacidades participativas seriam as

“habilidades das burocracias estatais criarem canais de diálogo efetivos com os grupos sociais afetados por determinada política” (PEREIRA, 2014, p. 54). Esse entendimento se aproxima do desenvolvido no presente trabalho, porém também não adentra no detalhamento das capacidades para a gestão de processos participativos.

Ambos os estudos (GOMIDE & PIRES, 2014; PEREIRA, 2014) tratam das relações socioestatais como parte das capacidades estatais, convergindo com a visão aqui empreendida. A contribuição desta tese é conhecer as condições específicas para que o Estado promova a participação social de qualidade. Por isso, a defesa da noção de capacidades estatais em quatro dimensões. Essa compreensão não trata exclusivamente de elementos do modo de organização e funcionamento da burocracia. Ou melhor, não restringe as condições para ação do Estado na interação socioestatal de qualidade aos arranjos burocráticos. Assim, também ao pensar a promoção de processos participativos, é útil compreender capacidades estatais como condições para ação estatal, englobando recursos institucionais, políticos, administrativos e técnicos.

Entre as quatro dimensões das capacidades estatais, a institucional traz as normas que organizam a participação social na gestão pública. Nela está contido o conjunto de regras que orientam o funcionamento dos processos participativos. A capacidade institucional é a condição de estabelecer os parâmetros para o desenvolvimento do processo participativo de maneira adequada à realidade organizacional da agência estatal promotora do processo e do campo político dos sujeitos participantes. A adequação e o cumprimento do estabelecido em regimentos, regulamentos e outros atos normativos dos processos participativos podem revelar capacidades na dimensão institucional.

A dimensão política aponta para a incorporação dos processos participativos à forma de tomada de decisões no Estado. Traz a conexão dos processos participativos ao ciclo de gestão de políticas públicas e a outras formas de interação socioestatal. É conhecida a dificuldade de coordenação de políticas públicas, por isso a integração de diferentes órgãos públicos e instituições participativas no processo de interação socioestatal pode ser um exemplo da dimensão política das capacidades estatais. As capacidades políticas apontam para as condições de mobilizar os recursos necessários ao funcionamento e desencadear os encaminhamentos necessários à gestão do processo participativo.

A dimensão administrativa fala das capacidades para realizar procedimentos necessários ao funcionamento dos processos participativos. O olhar é para as condições de operação do Estado para a promoção da participação social na gestão de políticas públicas. O Estado necessita de um modo de organização adequado às características dos processos participativos e condizentes com os princípios e regras da Administração Pública. A compatibilidade dos procedimentos administrativos com o funcionamento dos processos participativos e a disponibilidade das condições materiais (recursos materiais e financeiros) para a promoção da participação social são exemplos das condições de operação da organização estatal na dimensão administrativa.

A dimensão técnica trata da mobilização de recursos cognitivos para gerar soluções adequadas aos processos participativos, em particular, promover condições para interações qualificadas em conversas direcionadas a um propósito. Importam os conhecimentos e as habilidades do corpo técnico para a formulação de propostas compatíveis com as necessidades específicas da interação socioestatal para a gestão de políticas públicas. A construção de soluções técnicas adequadas se dá quando são considerados os propósitos declarados, o público potencialmente participante e os recursos disponíveis para o processo participativo.

A compreensão das capacidades estatais como condições de ação permite pensar, de maneira mais complexa, sobre distintas dimensões dos recursos organizacionais necessários à interação socioestatal. Mesmo que do ponto de vista institucional, político e administrativo haja inúmeras necessidades para o funcionamento de processos participativos, como será demonstrado, é na dimensão técnica das capacidades estatais que se encontram os conhecimentos próprios ao seu desenho e desenvolvimento.

O desconhecimento técnico metodológico para o desenho e desenvolvimento de processos participativos, acaba por provocar a gestão inadequada ou ineficiente de tais processos, diminuindo, assim, a qualidade da participação. Lembrando que um processo participativo de qualidade é aquele em que sujeitos políticos diversos tem liberdade de expressão e deliberação capaz de influenciar, de fato, decisões públicas relevantes. Como a presente pesquisa demonstrará, a qualidade da participação é impactada por condições institucionais, políticas e administrativas. No entanto, são

aspectos técnicos que mais influenciam o modo de interação, ou seja, a condição para livre expressão e deliberação coletiva.

Afinal, os recursos institucionais, políticos e administrativos que dão base para a promoção da participação social na gestão pública são muito semelhantes aos necessários em outros contextos de ação estatal. E as técnicas para a organização da interação socioestatal são singulares, pois decorrem de conhecimentos específicos ligados ao campo do desenho e desenvolvimento de processos participativos. São saberes práticos indispensáveis à preparação e à realização da participação de qualidade.

Em busca das condições para a ação do Estado na promoção da participação social na gestão de políticas públicas, o achado deste trabalho foram as capacidades estatais que estão diretamente ligadas ao desenho e desenvolvimento de processos participativos. Elas dão condições às ações de promoção da participação, influenciando o modo de interação entre participantes, ou seja, a maneira como ocorrem as conversas. Foram aqui chamadas de capacidades conversacionais e serão detalhadas posteriormente, com base na pesquisa realizada em conferências nacionais. Antes, estão apresentadas compreensões que embasam o destaque analítico a essa dimensão técnica das capacidades estatais para a promoção de processos participativos.

2.4. Dimensão técnica da promoção de processos participativos

Considerando que o modo de interação importa em processos participativos para a gestão pública, ao observá-los com interesse em sua forma de organização e funcionamento, a dimensão técnica salta aos olhos. Afinal, conhecimentos específicos são necessários para garantir que estrutura, estímulos e mediação da conversa sejam adequadas ao propósito e contexto da interação. Não basta reunir pessoas interessadas em temas comuns para que a participação aconteça com qualidade, é preciso ter condições de ação e saber fazer para que haja oportunidade para participantes se expressarem livremente e convergirem em deliberações coletivas.

Assim, analisar as capacidades técnicas para a promoção de processos participativos pode qualificá-los, tendo em vista a potência do aporte de práticas e técnicas de interação conversacional. Essa perspectiva é condizente com a indicação de Anduiza & Maya (2005) para a observação da maneira como ocorrem as deliberações. A autora e o autor incluíram esse aspecto nos indicadores para avaliação de processos

participativos, argumentando que a interação entre os sujeitos pode ser potencializada com técnicas de interação conversacional adequadas ao tema em pauta, à quantidade de participantes e ao perfil das pessoas envolvidas.

São raros os estudos que tratam da qualidade das conversas em instâncias e mecanismos de participação institucionalizada, excetuados autores deliberacionistas (FARIA, 2010) e alguns preocupados com paradoxos da responsividade (ROBERTS, 2002) e com desafios organizativos de processos participativos (BRYSON *et al*, 2013). A perspectiva deliberativa converge com a compreensão na qual um processo participativo de qualidade apresenta, entre outras coisas, condições procedimentais para que sujeitos políticos tenham liberdade de expressão e deliberação.

Isso fica explícito em Faria (2010) quando apresenta o debate entre teóricos deliberacionistas e participacionistas. Segundo a autora, mesmo com a diversidade de entendimentos sobre o termo deliberação, entre autores deliberativos haveria concordância sobre os elementos inerentes ao ato deliberativo, em particular: respeito mútuo, justificação pública, discussões acessíveis e diversidade de pontos de vista. A preocupação desses autores está assentada em como as escolhas políticas seriam influenciadas por seus procedimentos. Assim, elencam princípios que deveriam orientar o funcionamento de espaços deliberativos: igualdade; inclusão; publicidade; reciprocidade; liberdade; provisoriedade; conclusividade; não tirania; autonomia e *accountability* (ALMEIDA & CUNHA, 2011).

Roberts (2002) aponta que foram desenvolvidas inúmeras maneiras de tornar o Estado responsivo às demandas sociais. No entanto, as formas de controle social têm gerado paradoxos como os ligados à obediência, à agência e à responsividade. A interação socioestatal qualificada seria uma maneira de envolver servidoras públicas em condições para apresentar, diretamente à sociedade, justificativas para as ações em curso e responsabilizar-se por ações futuras. Mesmo reconhecendo o potencial da participação, são explicitados requisitos de sua adoção na gestão pública: liderança comprometida; desapego pelo controle sobre resultados; tempo e recursos materiais adequados; e mediação efetiva.

Verificando potenciais de processos participativos, mas também assumindo a existência de custos e riscos para a adoção na gestão pública, Bryson *et al*

(2013) sugerem que, em sua preparação sejam verificadas: a necessidade da participação na fase em que se encontra a política em questão; a adequação dos meios para interação socioestatal diante do contexto e do público participante; e a possibilidade de realização do processo com os recursos disponíveis. Esses autores evidenciam a importância do desenho detalhado de processos participativos como forma de qualificá-los. Dizem que desenhar pode ser entendido como conceber, planejar, desenvolver e avaliar processos, tendo em vista a orientação por resultados.

Essas perspectivas são inspiradoras para a compreensão da dimensão técnica da promoção de processos participativos. Anduiza & Maya (2005) trazem a compreensão da contribuição de práticas e técnicas de interação conversacional na qualidade dos processos participativos. De Faria (2010), vem a preocupação sobre como escolhas políticas podem ser influenciadas pelos procedimentos que as geraram. Roberts (2002) reconhece requisitos para a interação socioestatal. E Bryson *et al* (2013) ajudam a identificar um campo de conhecimento ligado ao desenho e desenvolvimento de processos participativos.

Esses trabalhos justificam a importância do destaque analítico à dimensão técnica. Além disso, apontam para as capacidades estatais necessárias ao funcionamento de instâncias e mecanismos de participação institucionalizada. Embora para realizar processos participativos sejam necessárias condições institucionais, políticas e administrativas, são recursos técnicos que diferenciam essas ações de outras iniciativas do Estado.

Identificar que o modo de conversar influencia o resultado, perceber que há requisitos para a interação socioestatal, reconhecer que práticas e técnicas podem qualificá-la e distinguir um campo de conhecimentos próprio à gestão de processos participativos são compreensões relevantes a esta tese. Dão base ao argumento dos conhecimentos sobre desenho e desenvolvimento de processos participativos como capacidades estatais necessárias à promoção da participação. Uma forma de compreender esse conjunto de saberes é percebendo fundamentos sobre as interações conversacionais e métodos para as interações conversacionais.

2.4.1. Fundamentos sobre as interações conversacionais

É possível pressupor que um processo político, sendo produto de relações sociais, esteja condicionado, mesmo que não de modo determinante, à maneira como acontecem as conversas entre os sujeitos participantes. Portanto, atenção específica precisa ser dada aos procedimentos estabelecidos para a interação, ou seja, à forma da conversa, tendo em vista que a maneira de interação direciona a relação estabelecida entre as pessoas. Alguns autores na filosofia podem contribuir com a identificação de fundamentos dos conhecimentos relativos às interações conversacionais.

De início, a leitura de Arendt (2006) é considerada por permitir a compreensão do caráter relacional e interativo do fazer político. A autora observou a importância da conversa no processo político quando tratou da formação da pólis “em torno da ágora homérica, o local de reunião e conversa dos homens livres, e com isso centrou a verdadeira ‘coisa política’ (...) em torno do conversar-um-com-o-outro, o conversar-com-o-outro e conversar-sobre-alguma-coisa” (ARENDR, 2006, p. 97). A partir dessas reflexões, a política pode ser compreendida como conversa-com-outro-sobre-alguma-coisa-comum. Se é do interesse, do que está entre os sujeitos, que surge a política, é na interação que ela ganha forma.

Além dessa compreensão relacional e interativa da política, contribuem com a identificação de fundamentos sobre as interações conversacionais outras visões filosóficas sobre o diálogo. Entre elas, destaca-se a de Buber (2009, p. 40) quando diz que “O dialógico não se limita ao tráfego dos homens entre si; ele é (...) um comportamento dos homens um-para-com-o-outro”. O autor fala de uma atitude dialógica que consiste em voltar-se-para-o-outro, complementando a visão de Arendt (2006). Isso possibilita reconhecer política na interação entre diferentes sujeitos que se reconhecem e estão dispostos a conversar sobre algo comum.

Buber (2009) diferencia espécies de interação: o diálogo autêntico em que “cada um dos participantes tem de fato em mente o outro ou os outros na sua presença e no seu modo de ser e a eles se volta com a intenção de estabelecer entre eles e si próprio uma reciprocidade viva; o diálogo técnico, que é movido unicamente pela necessidade de um entendimento objetivo; e o monólogo disfarçado de diálogo, onde dois ou mais homens, reunidos num local, falam, cada um consigo mesmo” (BUBER, 2009, p. 53-54). Esse autor enfatiza que o mais raro é encontrar experiências de diálogo autêntico e o mais comum é ver monólogos disfarçados de diálogo, nos quais a interação não ocorre para

comunicar algo, aprender alguma coisa, nem entrar em contato com alguém, mas apenas para afirmar a própria posição.

O diálogo autêntico é possível quando participantes têm oportunidade para apresentar seus pontos de vista, mas, em particular, condições para ouvir os outros. As pessoas precisam de disposição interna, mas de estímulos da estrutura e da mediação da conversa para apresentar, defender e, com escuta atenta para o que é comum, alterar seus modos de pensar e agir. A percepção de pontos em comum gera a necessidade de entender o outro e daí podem surgir propostas para problemas que afetam o grupo no qual os sujeitos políticos estão inseridos. Importante dizer que ao tratar a ação política como prática relacional e interativa não se quer, de maneira alguma, dizer que se abre mão do conflito. O conflito é desejável e constitutivo do processo político, bem como estruturante de processos participativos geridos com qualidade na perspectiva da livre expressão e deliberação.

Também significativa para o aprofundamento sobre os fundamentos das interações conversacionais é a visão de Bohm (2005) quando apresenta o diálogo como fluxo de interação que traz oportunidade para compreensão conjunta de pressupostos e processos que interferem na comunicação entre indivíduos. Buscando o significado da ideia de diálogo, o autor remete à etimologia dizendo que diálogo vem da palavra grega *dialogos*. *Logos* significa ‘a palavra’, ou melhor, ‘o significado da palavra’. E *dia* significa ‘através de’. O autor indica que diálogo é “corrente de significados que flui entre nós e por nosso intermédio; que nos atravessa” (BOHM, 2005, p. 34). É significado ou sentido que flui através das pessoas quando interagem em conversas de qualidade. Bohm diz que é o fluxo de significados que possibilita o surgimento de novas compreensões sobre as questões em pauta. Nesse sentido, o diálogo permite que surja algo que não estava presente quando foi iniciada a interação.

Na mesma perspectiva, é possível falar em diálogo como forma de cocriação de novos significados mediante o entendimento mútuo e a comunicação recíproca. Roberts (2007, p. 6-7) diz que o “processo dialógico desafia as pessoas a realmente ouvir e entender o máximo possível um do outro. A compreensão mútua, por sua vez, permite alterar os pressupostos quando há abertura para o outro e disposição para

aprender mutuamente. Há o potencial para a cocriação de significados e realidades”.¹³ É a possibilidade de encontro efetivo entre diferentes que permite a construção de sentidos comuns. O diálogo possibilita nível distinto de entendimento e compreensão, pois traz à tona pressupostos e permite a mudança de posições. Essa qualidade de interação gera a abertura para a livre expressão e deliberação conjunta.

Falando assim parece que há uma fórmula mágica para que, na interação humana, haja comunicação franca com fala honesta e escuta genuína resultando em diálogo com entendimento e compreensão. Como se um conjunto de saberes práticos fosse capaz de resolver todos os desafios da comunicação intersubjetiva em relações políticas. No entanto, aqui não há idealização da forma de comunicação humana em qualquer âmbito, ainda mais na política em que os interesses divergentes são evidentes e os conflitos constitutivos das relações.

Em contextos marcados por disputas é pouco provável que a convergência ocorra sem mediação e estímulo, pois o modo de interagir dos sujeitos, conflituoso ou não, delimita a distribuição das forças em uma conversa. Além disso, desigualdades comunicativas são notórias e alguns tipos de conversas propiciam entendimento compartilhado e criam as bases para um processo deliberativo, já outros tipos de interação acabam por afastar a possibilidade de entendimento mútuo. É o que ocorre também nos contextos em que cidadãos e gestores públicos interagem para tratar de políticas públicas. Justamente por isso, é necessário considerar, no desenho de processos participativos, fundamentos e métodos para qualificar as interações buscando a livre expressão e deliberação coletiva.

As noções apresentadas contribuem com o reconhecimento de um campo específico de conhecimentos que tem fundamentos na discussão filosófica sobre o dialogar. Considerando a exigência conceitual normativa do termo, será evitada a noção de diálogo e utilizada neste trabalho a ideia de conversa. Conversa como interação intersubjetiva com fluxo de significados que, no caso de processos participativos, costuma ocorrer face a face em pequenos e grandes grupos, mas que também pode ser

¹³ No original: “The dialogical process challenges people to truly listen and understand one another. Mutual understanding in turn enables them to alter their taken-for-granted assumptions of one another, of the world na their position in it. As they open up to one another and learn from one another, they have the potential to become co-creators of new meaning and new social reality.” (ROBERTS, 2007, p. 6-7).

mediada por tecnologias de informação e comunicação. Além de fundamentos, esse campo de conhecimentos é visível em métodos para as interações conversacionais.

2.4.2. Métodos para as interações conversacionais

Entre as questões de interesse nesse âmbito metodológico, está o ‘como’ realizar interações conversacionais diante de propósitos pré-definidos. Como organizar conversas que evidenciem as divergências e possibilitem as convergências, sem desconsiderar as dinâmicas de poder? Como estabelecer procedimentos que reconheçam desigualdades comunicativas e, valorizando-as, qualifiquem as interações? Para responder tais questões não bastam fundamentos conceituais a respeito do diálogo, são necessários métodos que operacionalizem as perspectivas filosóficas.

Importante salientar que nesta tese não há sobrevalorização das técnicas para a interação conversacional, mas sim a diferenciação entre fundamentos filosóficos e práticas metodológicas. Assim, considerando que o foco de investigação está no modo de organização de processos participativos, serão interpretadas visões a respeito das interações conversacionais, mas a busca analítica se dará mesmo em suas práticas metodológicas. O reconhecimento de aspectos organizativos das conversas em conferências revelará a especificidade da dimensão técnica das capacidades estatais para a promoção da participação social. A percepção da especificidade dos saberes práticos que orientam a ação estatal para a promoção de processos participativos é motivada pela existência de um campo próprio de conhecimentos.

Considerando que para gerir processos participativos são necessários conhecimentos específicos ligados a técnicas e práticas conversacionais, estudos que focalizam conversas como objeto iluminam o entendimento do que neste trabalho serão chamadas capacidades conversacionais. São exemplos as investigações a respeito dos tipos de conversa (GRATTON & GHOSHAL, 2002) e do potencial latente de conversas em organizações (ELLINOR & GERAR, 1998). Nesses estudos de psicologia social, com ênfase no desenvolvimento de organizações, a qualidade das conversas está muitas vezes ligada a atributos das lideranças. São pessoas que desenvolvem habilidades e atitudes capazes de qualificar interações conversacionais em suas equipes.

Como Rivera (2003) aponta, a habilidade de integração dos sujeitos é um aspecto fundamental da qualidade do líder que busca um adequado desempenho

organizacional. Nesse sentido, o autor destaca que a liderança deve desenvolver "capacidades de comunicação e de negociação, reforçando o compartilhamento de informações, a interação permanente e a participação" (RIVERA, 2003, p. 63). Embora nesse trecho o termo seja capacidades, o mais comum na psicologia das organizações é falar em competências, pois essas envolveriam valores, conhecimentos, habilidades e atitudes pessoais já desenvolvidas, enquanto capacidades seriam competências latentes, ou seja, ainda não desenvolvidas. Com esse entendimento, Lucena Filho (2010) fala em competências conversacionais como atributo pessoal de quem consegue, por meio de conversas, mobilizar, articular e colocar em ação recursos necessários para a realização eficiente e eficaz de atividades em diferentes âmbitos da vida.

Há um bom mapeamento dessa bibliografia a respeito de conversas em organizações na compilação de abordagens realizada por Mengis e Eppler (2008). A partir da revisão teórica, a autora e o autor propõem estrutura analítica para a gestão de conversas. Na proposta, há “seis dimensões que definem o contexto de conversa em que participantes geram sentidos e constroem conhecimento ao interagir. São elas: a mensagem, o processo conversacional, a intenção da conversa, os modelos mentais das participantes, as dinâmicas grupais e o segundo plano da conversa”¹⁴ (MENGIS & EPPLER, 2008, p. 1297).

Essa orientação multidimensional para a análise serve também como forma de estruturar intervenções que orientam conversas. Para cada dimensão, a autora e o autor formulam uma questão-chave¹⁵ que pode direcionar o uso de métodos para as interações conversacionais. Para a mensagem, sugerem saber se o conteúdo e a forma estão alinhados à tarefa e às pessoas, e enraizados em fatos. No processo conversacional, investigam se o fluxo da conversa está estruturado para permitir tanto foco e síntese

¹⁴ No original: “The framework outlines six dimensions that define the conversational context in which conversation partners try to make sense and co-construct knowledge when interacting. These are: the message, the conversational process, the conversational intent, the mental models of the participants, the group dynamics and the conversational background” (MENGIS & EPPLER, 2008, p. 1297).

¹⁵ No original: “Message - Is the content and form of the message aligned to task and people and is it rooted in facts?; Conversational process - Is the overall conversation flow structured in a way that allows both focus and synthesis as well as outreach and exploration?; Conversational intent - Are individual and common goals of the conversation explicit and oriented towards the co-creation of meaning?; Mental models - Are interlocutors aware of framing mechanisms and do they question judgements and polarizing viewpoints?; Group dynamics - Are relationship conflict and power structures addressed and moderated within the conversation, and is a certain amount of content conflict enabled?; Conversational background - Does the selection of people, time, space, and the organizational culture support knowledge creation and sharing?” (MENGIS & EPPLER, 2008, p. 1299).

quanto expansão e exploração. Para a intenção da conversa, perguntam: os objetivos individuais e coletivos estão explicitados e orientados para a cocriação de significados? Já sobre os modelos mentais das pessoas participantes, a busca é por compreender se há consciência dos mecanismos de enquadramento e questionamento a respeito de juízos e pontos de vista em polarização. A respeito das dinâmicas de grupo, querem saber como se estabelecem as relações de poder e se as estruturas de poder e conflito são expressas na conversa. No segundo plano da conversa, a questão é verificar se as escolhas de participantes, espaço e tempo dão base para a criação e partilha de conhecimentos.

Além de investigações da psicologia social que trazem olhares específicos a respeito das conversas nas organizações, reveladora é a atenção que parte da sociologia dá às interações humanas. Mengis e Eppler (2008) mencionam Goffman para tratar dos diferentes sentidos das conversas. Segundo a autora e o autor, conversas são interações em que há mais que troca de informações, pois os sujeitos que interagem se relacionam e compartilham uma realidade entre si¹⁶. Para Martins (2008, p. 139), “Goffman estava interessado fundamentalmente em compreender os mecanismos que sustentam os processos de interação entre os indivíduos, o que ocorre em microsituações concretas”. Na perspectiva interacionista, há um “domínio de investigação analiticamente distinguível – a ordem de interação –, que possui estruturas, processos e regularidades específicas, não podendo ser reduzida a situações macrosociais e cujo método adequado de investigação repousa na microanálise” (MARTINS, 2008, p. 140).

Mills (1970), nesta abordagem microanalítica das interações conversacionais, dedicou-se aos desafios da sociologia dos pequenos grupos, em particular no que se refere à obtenção sistemática de dados pela observação ou pela experimentação. Ele apresenta uma maneira sociológica de pensar os grupos e uma ideia de que os processos de grupos acontecem em múltiplos níveis (comportamento, sentimentos, normas, objetivos e valores). O nível comportamental é aquele em que as “pessoas agem abertamente diante dos outros” (MILLS, 1970, p. 99). Para o autor, os

¹⁶ No original: “conversations are a form of social interaction that shows a specific form of local organization (i.e. it takes place within a small group of people who are physically co-located, who alternate their turn taking and who refer not only to verbal but also to non-verbal signs) and that serves not only to exchange information, but also for conversation partners to relate to each other and develop a shared reality between them.” (MENGIS & EPPLER, 2008, p. 1290).

comportamentos são o nível menos complexo e de mais simples observação, pois é possível identificar padrões de interação.

Para Mills (1970), o sistema interativo num grupo é influenciado pelos meios que ampliam ou restringem a interação e pelo tamanho do grupo. Também há uma forte base emocional para a constituição e manutenção de um grupo, pois nele as pessoas mantêm as relações a partir dos sentimentos e impulsos, não conseguindo ocultá-los. Sabendo que o que alguém sente raramente está isolado, pois sofre influência do que outros sentem, observa-se uma configuração sistêmica das relações grupais. Esse conjunto de forças é denominado pelo autor como emoção do grupo e tem grande importância para o funcionamento grupal.

Na fronteira entre as ideias da psicologia social e da sociologia estão os estudos sobre dinâmica dos grupos que reconhecem que são as interações entre os sujeitos, conflituosas ou não, que delimitam a distribuição das forças na dinâmica grupal. Considerando que assim também ocorrem nos contextos em que se unem cidadãos e cidadãos para conversar a respeito de políticas públicas, esses conhecimentos sobre propriedades estruturais dos grupos ajudam a compreender a organização interna e os modos de proceder próprios do coletivo em processos participativos. Como demonstra Fernández (2006), estudos sobre dinâmica dos grupos tratam de padrões de relacionamento e de arranjos de papéis e funções desempenhados pelos participantes. Assim, podem iluminar regras de interação estabelecidas no plano formal e informal de processos participativos para a gestão pública.

Assim, em processos participativos é possível pensar que as regras de interação, estejam elas implícitas ou explícitas, definirão a forma como será abordada a pauta e a maneira como interesses e divergências serão apresentadas. O formato da conversa que é influenciado por métodos para a interação conversacional pode influenciar o produto da deliberação, pois interfere na maneira como a interação acontece. Ao lado dos procedimentos, estão o espaço e o tempo como elementos intervenientes da interação. O ambiente em que ocorre a interação exerce papel sobre quem interage e também o tempo disponível orienta a maneira de interagir.

Moscovi & Doise (1991), também na fronteira entre sociologia dos pequenos grupos e psicologia social, afirmam que a forma como acontecem processos

decisórios em grupos não passa pela agregação de preferências de cada integrante do grupo, mas sim pela transformação de opiniões individuais em coletivas. Destacam que processos de deliberação coletiva são movimentos que ocorrem pela exposição inicial das distintas visões que vão aos poucos se agregando em uma posição comum. No entanto, essa ação não se dá apenas na superfície das ideias, mas na profundidade das relações.

Esses autores mencionam ainda que o ambiente influencia o clima do grupo, tornando as conversas mais ou menos animadas. Para eles, diferentes atmosferas relacionais demandam distintos compromissos, tendo em vista o maior ou menor envolvimento de quem participa. Além disso, o tamanho do grupo, pela maior ou menor possibilidade de expressão de divergências, e o tempo destinado à conversa influenciam a decisão. Também os procedimentos para as conversas afetam as decisões em grupo, pois a discussão livre levaria a posições mais extremas.

Reconhecendo a relevância da forma como ocorrem as conversas para os processos grupais, algumas autoras que atuam com a mediação de conversas em âmbitos comunitários, organizacionais e políticos, empreenderam esforços de pesquisa e sistematização de métodos para as interações conversacionais. Merecem destaque os trabalhos realizados por Bojer *et al* (2010) e por Pruitt & Thomas (2008), além de manuais para mediadores como os editados por Schuman (2005) e Holman *et al* (2007). Nesse âmbito de estudos mais instrumentais, a preocupação é com os procedimentos e ferramentas de interação, além da orientação para a escolha com base no contexto de utilização.

Assim, para tratar das capacidades conversacionais como conjunto de conhecimentos ligados à forma como são desenhados e desenvolvidos processos participativos, também cabe mencionar os trabalhos de Bosch (2002), Brose (2010) Brown & Isaacs (2007), Cordioli (2009), Nogueira & Schubert (2001) e Owen (2003). Essas autoras, também imersas em práticas para a interação conversacional em diferentes âmbitos, tratam de soluções para ampliar a qualidade das conversas em grupos. Embora algumas dessas obras apresentem fundamentos, estão concentradas nos métodos que estabelecem contornos para as interações conversacionais. Por isso, também servem à identificação do campo de saber prático que é próprio à promoção de processos participativos.

Desses autores, o desafio depreendido é promover interações conversacionais em que os métodos ou ferramentas para a interação possam ser utilizadas sempre adaptadas ao contexto do grupo em questão. Para tal, argumentam que é necessário levar em conta os seguintes fatores: forma de estímulo à conversa; ordenamento das falas; modos de registro; visualização das ideias coletivas, organização do ambiente; e mediação das conversas. Diante disso, é necessário considerar os propósitos delineados para os processos participativos e, assim, adaptar práticas ao contexto de sua aplicação. Esse é mais um indicativo que não há sobrevalorização das técnicas, supostamente aplicáveis em qualquer contexto, mas sim o reconhecimento de um saber prático e específico para organizar interações conversacionais.

Reforçando a constituição de um campo de saber ligado ao desenho e desenvolvimento de processos participativos está a pesquisa bibliográfica realizada por Bryson *et al* (2013). Com o propósito de formular orientações para a gestão participativa, esses autores da administração pública, propõem passos para a organização de tais processos: considerar o contexto e delimitar o propósito; manejar os recursos e gerir a participação; e avaliar e redesenhar continuamente as ações. Nesse entendimento, realizada a delimitação do propósito, o desenho do processo segue com o manejo dos recursos e a gestão da participação.

De maneira diretiva, esses autores apontam que ao desenhar e desenvolver um processo participativo é necessário: mapear, analisar e envolver os sujeitos-chave, considerando suas especificidades e estabelecendo estratégias para o envolvimento de diferentes sujeitos; fortalecer a legitimidade do processo, pactuando com sujeitos internos e externos a forma de engajamento; encorajar liderança efetiva, garantindo que os papéis das lideranças sejam bem desempenhados; buscar recursos para a participação, assegurando os recursos adequados e razoáveis para o processo; estabelecer estruturas metodológicas apropriadas para guiar o processo com um conjunto de orientações à interação conversacional, garantindo condições operacionais para a realização das atividades; usar processos inclusivos para envolver a diversidade produtivamente, garantindo a participação de diferentes sujeitos e desenhando o processo para melhor aproveitar a presença de distintas perspectivas sociais; lidar com dinâmicas de poder, gerindo-as para oportunizar a participação significativa, ou seja, a influência nos resultados dos processos decisórios; usar diversos tipos de tecnologias de informação e

comunicação para atingir os propósitos, de maneira condizente com o contexto e o perfil do público participante.

As tarefas apontadas para a organização de um processo participativo, somado ao inventário de ferramentas e técnicas utilizadas para a gestão de conversas grupais em diferentes âmbitos, aliado às compreensões analíticas advindas da psicologia social e da sociologia dos pequenos grupos, sem contar com os fundamentos filosóficos sobre o dialogar, revelam o quão vasto é o campo de conhecimentos ligados ao desenho e desenvolvimento de processos participativos. Isso explicita que há uma dimensão técnica específica nas condições de ação do Estado para a promoção de processos participativos, capacidades conversacionais. Em especial, se a intenção for caminhar para a participação de qualidade.

O que este capítulo procurou traçar foi uma compreensão própria a respeito de capacidades estatais necessárias à promoção da participação social. Nessa ideia, entre as condições para a ação estatal, em regimes democráticos, precisam ser geradas circunstâncias adequadas para o desenho e desenvolvimento de processos participativos. Assim, entre os recursos mobilizados pelo Estado para suas ações, devem ser também considerados os necessários à interação conversacional. Afinal, a forma como acontecem as conversas é central a processos que almejam criar oportunidades para livre expressão e deliberação coletiva sobre questões públicas relevantes. Antes da investigação sobre quais são as capacidades específicas para a promoção da participação e como foram desenvolvidas na organização de conferências nacionais, o próximo capítulo detalhará o modo de funcionamento desses processos participativos.

3. Conferências nacionais: compreensões e desafios de funcionamento

O termo conferência é amplamente utilizado em diferentes contextos. Na ciência, literatura, negócios, política ou relações internacionais, serve à reunião de pessoas para uma discussão coletiva, ao discurso sobre um assunto determinado, e à assembleia de representantes que tratam de interesses comuns. As conferências nacionais de políticas públicas são aqui entendidas como processos participativos institucionalizados convocados pelo poder executivo para a discussão de determinado assunto, reunindo sujeitos políticos da sociedade e do Estado em etapas escalonadas para formulação de propostas e escolha de representantes às etapas seguintes.

As conferências de políticas públicas no Brasil foram primeiramente instituídas pela lei 378 de 13 de janeiro de 1937 na reorganização institucional do Ministério da Educação e Saúde Pública. Em 1941, ocorreu a 1ª Conferência Nacional de Educação em 3 de novembro e a 1ª Conferência Nacional de Saúde em 10 de novembro. Foram convocadas com a intenção de fortalecer políticas públicas federais, em particular diante da distribuição de responsabilidades entre os entes federados. Àquela época, embora não fossem realizadas em etapas escalonadas, já contavam com representantes sociais, especificamente da área acadêmica, e governamentais, do plano federal e estadual (SOUZA *et al*, 2013).

Com o passar dos anos, as conferências nacionais foram adotadas por diferentes áreas de políticas públicas e configuradas de distintas maneiras a depender das condições organizativas existentes no contexto de sua realização. De toda forma, seguem um padrão de organização em que um órgão do poder executivo federal convoca o processo participativo definindo temas e prazos para a discussão. Posteriormente, são mobilizados municípios e estados para que realizem etapas preparatórias. Nessas etapas são elaboradas propostas e escolhidos representantes sociais e governamentais que seguem para as etapas seguintes. A realização de um processo participativo com grande quantidade de participantes e etapas, supostamente, exige mobilização intensiva de recursos organizacionais. Dessa forma, a análise do modo de funcionamento de conferências nacionais possibilita a investigação sobre as capacidades estatais necessárias à promoção de processos participativos.

Este capítulo tem por objetivo detalhar o funcionamento desses processos para dar base aos interesses desta tese. Se a intenção é identificar capacidades estatais necessárias à promoção de processos participativos e perceber as formas de seu desenvolvimento, tendo por objeto de pesquisa as conferências nacionais, conhecer o modo de organização dos processos conferenciais é requisito deste trabalho. Além disso, perceber os desafios enfrentados em sua preparação e realização dá base para o desenvolvimento da ideia a respeito de capacidades conversacionais como condições de ação específicas para a promoção da participação social. Esse olhar para as conferências é particularmente válido para o estudo das capacidades estatais para o desenho e desenvolvimento de processos participativos de larga escala.

O modo de funcionamento das conferências nacionais está descrito na seção 1. Iniciando com a recuperação do que diz a bibliografia especializada no objeto¹⁷, passa à apresentação de dados a respeito de conferências realizadas entre 2003 e 2011. Mesmo que a forma de organização de uma conferência varie a depender da área de política em que é realizada, esta tese reconhece aspectos comuns. Assim, elenca traços constituintes do modo de funcionamento dos processos conferenciais com base em informações coletadas em pesquisa anterior (IPEA, 2013).

A seção 2 identifica diferentes lentes analíticas utilizadas por autoras que se debruçaram sobre esse objeto e indica que a escolha neste trabalho é compreender conferências como processos participativos. Isso permite especificar seu modo de organização em etapas escalonadas e interconectadas, além de ser apropriado para o esforço de investigação a respeito da mobilização de capacidades estatais para a promoção da participação social.

Na seção 3, estão apresentadas expectativas normativas da bibliografia em relação às conferências nacionais. O levantamento de expectativas, além de apontar diferentes entendimentos sobre os possíveis efeitos conferenciais, explicita potenciais desses processos. São também reveladas aspirações em relação ao funcionamento das conferências, tanto no que diz respeito à ampliação da participação social institucionalizada quanto em relação à participação de qualidade. A consideração sobre potenciais das conferências estimula a identificação de desafios enfrentados em sua realização.

A seção 4 traz a identificação de desafios na organização de conferências nacionais. Com base em pesquisa anterior que levantou fatores críticos de sucesso para a realização de processos conferenciais (IPEA, 2012), os desafios foram organizados segundo as quatro dimensões das capacidades estatais: institucionais, políticas, administrativas e técnicas. São apresentados com o intuito de identificar mais elementos da organização estatal para a realização de conferências, além de demonstrar que há conhecimentos técnicos próprios à promoção da participação social. Isso fundamenta a ideia de capacidades conversacionais que será apresentada no próximo capítulo.

¹⁷ A revisão bibliográfica apresentada neste capítulo é baseada em trabalho anterior (SOUZA *et al*, 2013).

3.1. Modo de funcionamento

De início, é importante observar a maneira como a bibliografia delimita o funcionamento das conferências nacionais. Embora haja consenso que as conferências são processos participativos que envolvem a sociedade e o Estado na formulação de propostas de políticas públicas, existem certas características que são mencionadas de maneira dispersa e não consensual. O que fica evidenciado na revisão bibliográfica é a lacuna a respeito das condições para ação estatal na realização de conferências nacionais.

Com relação à regulamentação das conferências, há o entendimento que essas são uma responsabilidade do poder administrativo (MÜLLER NETO & ARTMANN, 2012). Nesse sentido, várias autoras ressaltam a necessidade de convocação pelo Poder Executivo (SOUZA, 2008; POGREBINSCHI & SANTOS, 2010b, 2011; POLIS & INESC, 2011; FERNANDES, 2011; ALMEIDA, 2012; AVRITZER, 2012b; SOUZA *et al*, 2012), sendo que para alguns o meio de convocação é especificamente o decreto presidencial (PETINELLI *et al*, 2011; AVRITZER, 2012b).

As conferências são também vistas como um fórum eventual (CÔRTEZ, 2009), sendo realizado com periodicidade regular (KRÜGER, 2005; SOUZA, 2012; SOUZA *et al*, 2012) e por um período determinado (SOUZA & PIRES, 2012; SOUZA *et al*, 2012). São organizadas tematicamente (POGREBINSCHI & SANTOS, 2010b, 2011; PETINELLI, 2011), adquirindo muitas vezes um caráter setorial (SILVA, 2010) e contando com a colaboração da sociedade na própria organização (POGREBINSCHI & SAMUELS, 2012).

É comum na bibliografia a compreensão de conferências realizadas em etapas interconectadas, que podem envolver diferentes níveis da federação. Algumas autoras, no entanto, enfatizam esse aspecto, entendendo que a organização em três níveis de governo é parte constitutiva e necessária ao processo (FERREIRA & MOURA, 2006; PETINELLI, 2011; AVRITZER, 2012a, 2012b; PÉREZ *et al*, 2012). Em paralelo à estrutura escalonada, a eleição de representantes também é vista como elemento importante do processo conferencial, sendo inclusive considerada como um dos meios para conexão entre as etapas (SOUZA *et al*, 2013).

A noção básica é que as etapas ascendem do nível municipal ao nível nacional – alguns autores sugerem, inclusive, que as conferências se iniciam em nível

inframunicipal (KRÜGER *et al*, 2011). Se em nível local o caráter aberto é evidente (FBES, 2010; POGREBINSCHI, 2012b), a participação começaria a se transformar em representação a partir do nível estadual (POGREBINSCHI & SAMUELS, 2012), pois é nele que a atuação com direito a voto é restrita aos representantes escolhidos em etapas municipais (FARIA, 2012).

Há também o reconhecimento que os desenhos institucionais das conferências variam (PÉREZ *et al*, 2012). Por exemplo, quando se mencionam aspectos a respeito da forma como se estruturam as atividades, há visões que acreditam que as conferências funcionam em assembleias (LUPPI, s.d.) e estudos que mapeiam diferentes padrões de ação e formas de deliberação a depender da etapa da conferência (FARIA, 2012). Além disso, no que tange ao pós-conferência, algumas leituras entendem que as deliberações das conferências se tornam decretos presidenciais (AVRITZER, 2012b).

Cabe ressaltar que a bibliografia revisada, muitas vezes, se ocupa de casos específicos. Assim, podem existir distintos entendimentos sobre seu funcionamento, pois em cada área de política pública há processos organizativos particulares. Por isso, é cabível tomar por base as análises realizadas e identificar aspectos comuns. O olhar para o conjunto das conferências de um determinado período, não apenas para os processos realizados em um setor de política pública, pode contribuir para esse entendimento ampliado e também para a consideração de como funciona o Estado ao promover a participação social na gestão de políticas públicas.

Nesse sentido, foi a pesquisa¹⁸ desenvolvida e publicada pelo IPEA (2013) que apontou traços comuns ao conjunto de 82 conferências realizadas de 2003 a 2011 em 40 setores de políticas públicas diferentes. Foi possível identificar características desse tipo de processo participativo:

“Em primeiro lugar, as conferências aparecem como processos de promoção do diálogo entre governo e sociedade, sendo convocados pelo Executivo. Outra característica comum é a ocorrência de etapas preparatórias em uma estrutura escalonada. Além disso, cabe mencionar, como aspecto usual, a maneira de interconexão que passa pelo encaminhamento de propostas e pela seleção de representantes – tanto do governo como da sociedade – para as etapas seguintes” (IPEA, 2013, p. 11).

¹⁸ O autor integrou a equipe desde a concepção do projeto até a publicação de resultados da pesquisa.

Também significativa de um olhar mais geral sobre as conferências é a visão trazida por Alencar *et al* (2015) quando compreendem de forma cíclica o processo conferencial. As autoras desenvolvem perspectiva que conecta, em um ciclo, a realização da conferência a seus desdobramentos, sejam eles relativos ao impacto na política pública, à prestação de contas governamental ou ao controle social das ações propostas. Destaca-se, em ambas as visões, a compreensão das conferências nacionais como processos participativos, por serem constituídas como sucessão de atividades encadeadas em etapas, convocadas pelo Estado para a promoção de interações socioestatais voltadas à gestão de políticas públicas.

A forma de organização de um processo participativo caracterizado como conferência varia conforme o contexto do setor de política pública na qual é realizada, tanto pelas condições do órgão responsável quanto pelas características da comunidade de política demandante. De toda forma, é possível apontar alguns traços constituintes do modo de funcionamento das conferências nacionais (SOUZA, 2012). Para tal, quando pertinente, serão apresentados alguns dados de esforço de pesquisa anterior (IPEA, 2013).

De início, o processo conferencial é convocado, em geral, por meio de decreto presidencial. Nesse ato normativo declara-se o período de realização, objetivos, tema central e órgão responsável. Há casos em que a convocação é feita por portaria ministerial ou interministerial e também por resolução do conselho da área. A força do ato convocatório pode sinalizar a importância institucional dada à conferência. O gráfico abaixo aponta a frequência de uso dos diferentes atos convocatórios em conferências realizadas entre 2003 e 2011.

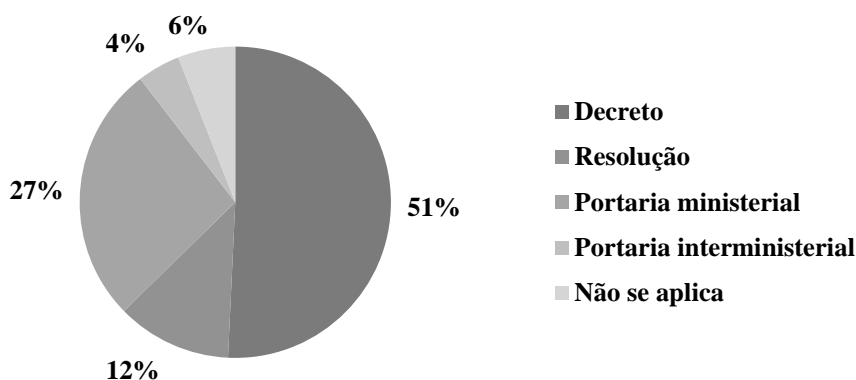


Gráfico 1. Frequência de uso de atos convocatórios em conferências. Fonte: IPEA, 2013.

Buscando conhecer os diversos propósitos de processos conferenciais realizados entre 2003 e 2010, enunciados em objetivos constantes em seus atos convocatórios, foi possível perceber que além de objetivos propositivos (44%) haviam intenções de agendamento de temas (25%), fortalecimento da participação (17%) e avaliação de políticas públicas (14%) (SOUZA, 2013, p. 60). Nesse levantamento, foram entendidos como objetivos propositivos aqueles que traziam aspectos de formulação de estratégias ou políticas para garantia de direitos, articulação entre entes federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas. De agendamento eram aqueles que se referiam à difusão de ideias, afirmação de compromissos, articulação entre atores, fortalecimento de redes, promoção de reflexões e debates ou troca de experiências. Os objetivos de participação falavam em ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas. E foram classificados como de avaliação os objetivos que traziam ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas, inclusive avaliação do encaminhamento de deliberações de conferências.

Do ato convocatório segue-se à organização com a constituição de comissão organizadora nacional integrada por representantes de outros órgãos federais e de organizações da sociedade indicados pela direção do órgão responsável pela conferência. É comum que na comissão organizadora já estejam representados os diversos segmentos a serem mobilizados. Esse colegiado acaba sendo corresponsável pela realização do processo, sendo em seu âmbito formulados os atos normativos e orientadores da conferência. São constituídas comissões organizadoras nos estados, responsáveis pelo processo de mobilização municipal e realização de etapas estaduais.

Em geral, a comissão é um órgão colegiado temporário que discute as estratégias e o cronograma de ação a ser levado à frente por uma coordenação executiva dedicada exclusivamente à tarefa de realização da conferência. Nessa comissão é elaborado e aprovado o regulamento, documento que traz as regras do processo, sendo posteriormente publicado em portaria ministerial. O regulamento estabelece as etapas do processo, a forma de escolha de representantes e os eixos temáticos para o debate. Para orientar a discussão, é comum a comissão organizadora elaborar documentos de referência chamados de texto-base, que podem ser provocadores de debate ou apresentarem propostas para aquele setor.

Também é comum as comissões organizadoras se dividirem em subcomissões ou coordenações. Esses grupos são responsáveis por tarefas necessárias à organização das conferências, entre elas: sistematização, relatoria e conteúdo; comunicação e divulgação; articulação e mobilização; infraestrutura e logística e; regras, metodologia e programação. No gráfico a seguir está a frequência de uso das diferentes subcomissões em conferências realizadas de 2003 a 2011.

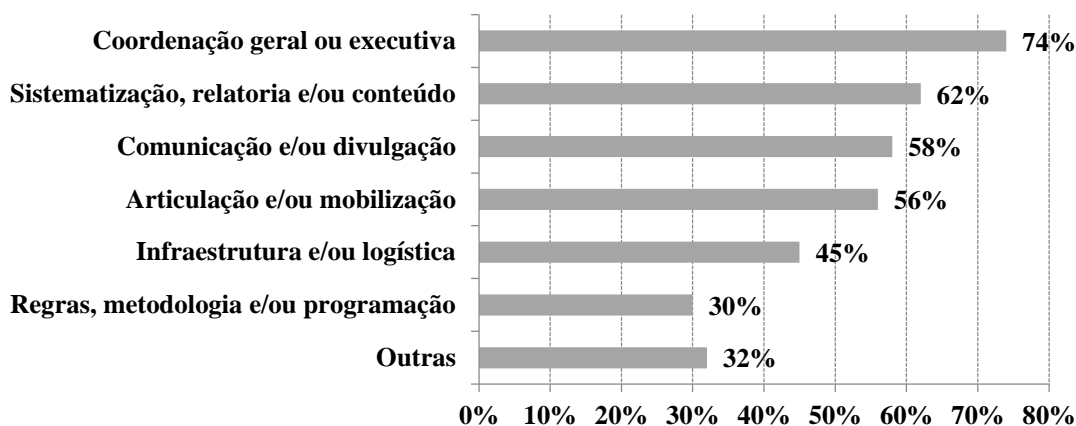


Gráfico 2. Subcomissões de comissões organizadoras em conferências. Fonte: IPEA, 2013.

Em geral, é também constituída uma equipe executiva que tem por atribuição operacionalizar as definições da comissão organizadora, desde a mobilização para as etapas prévias à nacional, até a organização da etapa nacional. É nesse espaço institucional, composto por servidores e prestadoras de serviço, que acontecem as atividades de organização do processo participativo. É, comumente, dividido em áreas de trabalho como comunicação, logística, metodologia, mobilização e sistematização, ou conforme a divisão da comissão organizadora em subcomissões. Constituída e organizada conforme as necessidades e condições de trabalho, essa equipe é a responsável por implementar soluções para os desafios de organização da conferência.

As conferências se diferenciam de outras instâncias e mecanismos de participação institucionalizada pela realização em etapas interconectadas. As etapas preparatórias podem ser realizadas com públicos específicos – conferências setoriais – e podem ser locais, municipais, estaduais ou regionais, tendo múltiplas bases territoriais a depender da organização temática. Além disso, podem ter modalidades de interação à distância – conferências virtuais, bem como serem realizados de maneira espontânea ou autônoma – conferências livres. Embora existente, foi pouco utilizada a possibilidade de

realização de etapas não territoriais nas conferências realizadas entre 2003 e 2011. Apenas 9% das conferências contou com etapas virtuais e 12% utilizou etapas livres e setoriais (IPEA, 2013).

Em etapas locais, municipais e estaduais as pessoas formulam propostas e escolhem representantes que seguem às etapas seguintes. É importante ressaltar que nem todas as etapas são necessariamente eletivas. Como dito, de modo a aumentar as possibilidades de participação, algumas conferências têm adotado etapas não territoriais que muitas vezes servem apenas à elaboração de propostas para as etapas seguintes e não envolvem escolha de representantes.

O mais comum é que as atividades nas diversas etapas aconteçam em plenárias e grupos temáticos, sendo a interação orientada por práticas de assembleia: o texto-base é lido e a discussão ocorre em torno dos pontos em que há destaques; a ordem de fala é feita por inscrição; há falas favoráveis e contrárias aos destaques que podem suprimir, modificar ou adicionar algo no texto; por fim as participantes votam cada um dos destaques fazendo emendas ao texto inicial. Também são muito utilizadas as moções, forma de dar espaço a manifestações de apoio ou repúdio a questões que não estão na pauta. Em etapas intermediárias, há também um momento de escolha de representantes para a próxima fase de discussão.

Mesmo as plenárias sendo o formato mais comum em conferências, foi possível constatar a escolha por estruturar as etapas nacionais de conferências em diferentes momentos. Foram utilizados cinco tipos de momentos em etapas nacionais de conferências realizadas entre 2003 e 2011: Palestras - momentos em que todas as pessoas participantes se reúnem para discussões conceituais em diversos formatos (palestra, seminário, painel ou mesa redonda) para subsidiar a construção de propostas; Oficinas - momentos de maior interação e troca de experiências entre participantes; Grupos de trabalho - participantes, em menor quantidade, discutem subtemas da conferência, constroem e aprovam propostas a serem encaminhadas às plenárias; Plenária intermediária - quando grupos de um mesmo eixo temático se reúnem para discutir e alterar propostas que, em seguida, serão encaminhadas à plenária; Plenária - momento deliberativo em que todas as pessoas participantes se reúnem para aprovação do regulamento, das propostas recebidas dos grupos de trabalho e das moções (IPEA, 2013).

O gráfico abaixo indica a frequência de uso desses diferentes momentos nas etapas nacionais realizadas entre 2003 e 2011.

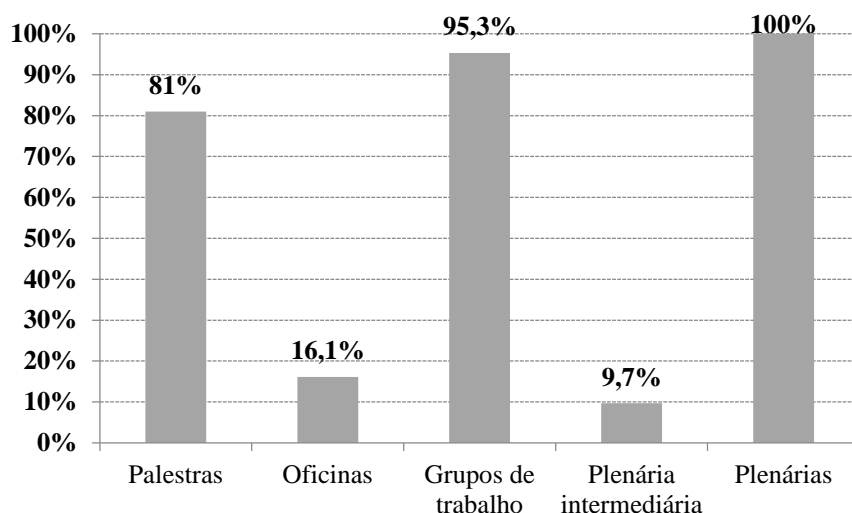


Gráfico 3. Momentos presentes nas etapas nacionais de conferências. Fonte: IPEA, 2013.

Após cada conferência, uma equipe indicada pela comissão executiva sistematiza as contribuições das etapas preparatórias e produz um texto que consolida as propostas para os debates. No primeiro dia da etapa seguinte, o texto de sistematização é entregue aos representantes, comumente chamados delegados, para orientar as discussões. Na etapa nacional, a interação costuma seguir o modelo de assembleias e, quando é o caso, há momento para a eleição de representantes para o conselho de políticas daquele setor. Nesses eventos, têm direito a voz e voto as delegadas vindas de etapas preparatórias e delegados natos – integrantes do conselho e da comissão organizadora. É comum a presença, com direito a voz, de convidadas indicadas pela comissão. Em alguns casos, também é permitida a participação de observadores. As propostas aprovadas na plenária final são chamadas deliberações, e cabe ao órgão responsável pela conferência dar encaminhamento às mesmas.

A maior parte das conferências realizadas entre 2003 e 2011 (90%) não trabalhou com número limite de propostas em suas diferentes etapas, sendo que 47% delas aprovaram na etapa nacional mais de 200 deliberações (IPEA, 2013). O processo conferencial é encerrado com a publicação do relatório final com as propostas aprovadas e informações gerais da realização. O monitoramento das ações decorrentes, realizado pelo ministério ou conselho da área de política pública correspondente, mesmo sendo

visto como primordial para a efetividade do processo, pode ser considerado um passo pós-conferência. O fluxo a seguir sintetiza traços constituintes do modo de funcionamento das conferências nacionais.



Fluxo 1. Traços constituintes do modo de funcionamento das conferências nacionais.

3.2. Distintas compreensões

A compreensão neste trabalho é que conferências nacionais são processos participativos e como tal podem ser analisados. No entanto, distintas compreensões estão presentes na bibliografia sobre o objeto. Isso fica evidente com as diferentes lentes analíticas utilizadas para tratar de conferências: espaços públicos, canais de participação, instituições participativas, interfaces socioestatais, espaços alternativos de representação e sistemas deliberativos. Para ajudar no entendimento das distintas compreensões sobre conferências nacionais foram mobilizadas autoras que não estudam conferências, mas que trabalham com as noções analíticas identificadas na bibliografia especializada.

Por exemplo, a bibliografia que se dedicou à análise das conferências as tratou como espaço público ampliado (SILVA, 2009) e espaço público institucionalizado (GUIZARD *et al*, 2004; MÜLLER NETO *et al*, 2006; FERRAREZI & OLIVEIRA, 2010; KRÜGER *et al*, 2011; OLIVEIRA, 2011; MÜLLER NETO & ARTMANN, 2012). O uso da noção de espaço público é influenciado, possivelmente, pelas visões a respeito da emergência de experiências sociais no período de redemocratização do país. Nessa perspectiva, a construção de espaços públicos se dava tanto com a ampliação do debate no interior da sociedade quanto com a democratização da gestão estatal (DAGNINO, 2002). Dessa forma, as conferências como espaços públicos institucionalizados estariam imersas no processo de ampliação da participação social na gestão pública.

Outra maneira de entender as conferências é pensá-las como canais de participação (CÔRTEZ, 2002, 2009; GALINDO & MORAES, 2004), o que pode sinalizar o reconhecimento dessas como um dos diferentes meios de participação legitimados em um sistema político. Um canal de participação se estabelece nos limites e regras definidos e configura-se como uma via para a expressão de interesses e disputas entre os sujeitos políticos (AVELAR, 2007). A conferência seria, pois, uma das formas do exercício da participação política em um sistema político. Assim, perceber as conferências enquanto canais de participação implica admitir que estão inseridas em um contexto político mais amplo e que são uma das alternativas para a expressão de interesses dos grupos envolvidos.

A visão das conferências imersas em um arranjo institucional também está presente na compreensão desse fenômeno político como uma instituição participativa (ESCOREL & BLOCH, 2005; AVRITZER, 2012a, 2012b). Entender as instituições participativas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da

sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45) implica assumir que ocorre um envolvimento institucionalizado da sociedade no processo de formulação de políticas públicas. A institucionalização refere-se à regulamentação, ou seja, à normatização das práticas de participação na gestão pública. Portanto, entender as conferências como instituições participativas significa reconhecer que são formas de participação social dotadas de regulamentação, seja por meio leis, decretos, portarias ou resoluções.

Em contrapartida, o entendimento das conferências como interfaces socioestatais (GALINDO & MORAES, 2004; SOUZA & PIRES, 2012) não questiona seu caráter institucional, mas a separação rígida entre sociedade e Estado que acaba sendo majoritária nos estudos sobre as relações socioestatais. Ao questionar o enfoque na participação voltada ao ator coletivo e as análises centradas na perspectiva da sociedade, a noção de interface está no contexto do reconhecimento da diversificação das formas de interação entre sociedade e Estado (HEVIA & VERA, 2010) e parece aderir à constatação da fluidez da fronteira entre os dois (ABERS & BÜLOW, 2011). Por isso, considerar as conferências como interfaces socioestatais significa percebê-las como espaços de interação (de intercâmbio ou conflito) entre agentes sociais e estatais, sejam eles individuais ou coletivos.

Uma leitura que tem ganhado força recentemente é a que fala das conferências nacionais como espaços alternativos de representação (PINTO, 2009) ou mesmo instituições representativas (CÔRTEZ, 2002; OLIVEIRA, 2009; BRITTOS *et al*, 2010; POGREBINSCHI, 2012a; POGREBINSCHI & SANTOS, 2010b, 2011; POGREBINSCHI & SAMUELS, 2012; ALMEIDA, 2012). Essa leitura enfatiza as dinâmicas de representação subjacentes a processos participativos como as conferências, observando que à medida que a participação se move do nível local para o nível nacional, a eleição de delegados gera dinâmicas representativas não apenas entre a sociedade, mas também entre membros do governo. Como no nível local a conferência é aberta a todos que quiserem participar, gera-se a possibilidade de interesses e demandas representados nas etapas futuras serem mais diversos e inclusivos.

Outra abordagem existente alinha-se à teoria democrática deliberativa e entende as conferências nacionais como espaços integrados de participação, deliberação e representação (PINTO, 2006; PETINELLI, 2010; PETINELLI *et al*, 2011; ALMEIDA,

2012; CUNHA, 2012; FARIA, 2012; FARIA *et al*, 2012a; FARIA *et al*, 2012b; PÉREZ *et al*, 2012). Embora haja divergências quanto à definição do conceito de deliberação, os teóricos deliberativos, em geral, entendem a deliberação como momento de interação pública baseada no diálogo ou em discussões a respeito de uma questão social. Nesse sentido, buscam observar como as escolhas públicas são influenciadas pela qualidade da discussão e da interação que ocorrem em determinadas esferas (FARIA, 2010). No que se refere à análise das conferências nacionais, soma-se à noção de deliberação as de participação e representação, de modo a tentar lidar com a complexidade dos processos que caracterizam esse fenômeno.

Em uma tentativa de lidar com os desafios operacionais da deliberação democrática, essa visão caminhou para a concepção na qual as conferências seriam não apenas um espaço, mas um sistema integrado de participação, deliberação e representação. Esse olhar sistêmico implicaria “compreender, portanto, como os atores sociais participam, discutem e deliberam no interior de um contexto específico, caracterizado por múltiplas esferas, com diferentes padrões de ação, mas cujo objetivo final é a produção de uma agenda pública que sensibilize o poder público acerca de suas necessidades reais e simbólicas” (FARIA, 2012, p. 5).

Como se vê, há a utilização de diferentes lentes analíticas (espaços públicos, canais de participação, instituições participativas, interfaces socioestatais, espaços alternativos de representação e sistemas deliberativos) na bibliografia ocupada com pesquisas específicas a respeito de conferências. Isso pode revelar distintas compreensões sobre o fenômeno político. Esse mapeamento de termos em uso possibilita perceber sutis diferenças de compreensão que apontam para expectativas normativas, mas também para a complementaridade de visões. Além disso, reconhecer diferentes formas de enxergar o mesmo objeto possibilitou a escolha da lente analítica desenvolvida nesta tese: conferências como processos participativos.

Importante dizer que não há objeção à bibliografia quando são utilizadas outras lentes analíticas. Pelo contrário, a riqueza de formas de compreensão das conferências é capaz de revelar sua complexidade como fenômeno político. Por exemplo, ao falar da conferência como espaço público, ressalta-se que o debate no interior da sociedade estimula a ampliação da gestão pública participativa, na linha do que se falou como experimentalismo democrático. Se organizadas em conjunto com a sociedade,

como o são com a constituição de comissão organizadora composta também por representantes sociais, podem gerar oportunidades para práticas sociais impulsionarem inovações institucionais.

Quando entendidas como canais de participação, está implícita a ideia da multiplicidade de formas de interação socioestatal. Assim, conferências são uma das possibilidades, entre tantas outras, para apresentação de demandas sociais. Se vistas como instituição participativa, considerando a imersão em um arranjo institucional amplo, ficam subentendidas vocações específicas para as conferências. A regulamentação de seu funcionamento, além de especificar as finalidades próprias dessas instituições, traz o dever do Estado se organizar para realizá-las.

Com a compreensão das conferências como interfaces socioestatais, é mais uma vez reconhecida a diversidade de interações entre sociedade e Estado. Com essa forma de analisar, há o reconhecimento de indivíduos e coletivos, tanto da sociedade quanto do Estado, interagindo em intercâmbio ou conflito. Sendo espaços alternativos de representação, as conferências combinam participação e representação. Elas estão além da experiência formal de representação associada às eleições, assim como se diferenciam de processos de mobilização informais entre organizações sociais.

Por fim, entender conferências como sistemas de deliberação implica dizer que se organizam em interações conversacionais e manifestação de opiniões para definição de uma agenda pública. Mesmo assim, são marcadas pela mobilização social e participação plural, e viabilizadas por mecanismos de representação. Como é possível perceber, cada lente analítica gera diferentes possibilidades de interpretação do modo de funcionamento das conferências nacionais de políticas públicas. São perspectivas complementares e não excludentes para a observação do fenômeno.

De todo jeito, nesta tese a opção foi por compreender conferências como processos participativos. A inspiração para essa escolha analítica vem novamente da compreensão derivada de Anduiza & Maya (2005), pois no componente procedimental da noção de participação de qualidade, o meio de execução é processual. Como dito antes, não se faz participação de qualidade de forma pontual. Compreender o modo de realização de conferências como um processo implica reconhecer uma sucessão de

atividades encadeadas em etapas. Além disso, possibilita perceber os desdobramentos pós-conferências como parte de um ciclo conferencial (ALENCAR *et al*, 2015).

A perspectiva das conferências como processos participativos é condizente com a forma de mobilização e organização de suas etapas escalonadas e interconectadas. Além disso, reconhecê-las de modo processual expõe a existência de início, meio e fim. Isso permite entender que conferências são transitórias e passíveis de reedição, o que abre espaço para experimentações e modificações em sua forma de organização. Mesmo existindo regras para seu funcionamento, tratar as conferências como processos participativos possibilita enxergar sua realização de modo transitório e recorrente. Isso abre possibilidade para a análise pretendida neste trabalho sobre a mobilização das capacidades estatais necessárias à promoção da participação social.

3.3. Expectativas normativas

Além das diferentes maneiras de analisar as conferências como fenômeno político, foi possível observar um conjunto de compreensões que traziam expectativas normativas quanto aos efeitos desses processos participativos. Embora os construtos teóricos e analíticos apresentados anteriormente também tragam em si algum tipo de expectativa normativa, as visões expostas a seguir concentram-se apenas nos efeitos desejados para as conferências enquanto processos participativos, sem explicitar alguma forma de analisá-las ou entendê-las.

As conferências seriam, por exemplo, um meio para o cumprimento do requisito da participação e da descentralização administrativa impulsionada pela Constituição de 1988 e regulamentada em diferentes áreas de política, com destaque para a saúde (KRÜGER, 2007; SOUZA & KRÜGER, 2010). Nesse sentido, caberia também pensar as conferências como oportunidades de planejamento coletivo de políticas (LUPPI, s.d.) capazes de reorientar práticas e prioridades (KRÜGER, 2005), bem como de influenciar o processo legislativo (POGREBINSCHI & SANTOS, 2010a, 2010b). Em decorrência das conferências, a interação entre a sociedade e a administração pública se ampliaria e seria dinamizada (CARDOSO, 2010; KRÜGER *et al*, 2011), estimulando, inclusive, a alteração nos padrões de relação entre sociedade e Estado (KLEIN, 2012).

Também haveria uma possibilidade para a mediação de interesses (CÔRTEZ, 2002), tendo em vista que as conferências promoveriam a articulação de

forças sociais (CÔRTEZ, 2001; 2002) e a escuta de diferentes setores da sociedade (FERREIRA & MOURA, 2006). Seja pela conexão com processos de formulação de políticas públicas ou pelo próprio potencial mobilizatório (CUNHA, 2012), as conferências seriam ainda uma oportunidade de exercício do poder político (KRÜGER *et al*, 2011). Além disso, as conferências despontariam como processos políticos e pedagógicos capazes de gerar ganhos de aprendizagem, sejam informacionais (*idem*) ou de articulação social e política (FERRAREZI & OLIVEIRA, 2010; FBES, 2010).

Tentando identificar expectativas normativas, cabe observar como se dá o uso do termo deliberativo. Em determinados contextos, refere-se ao processo de discussão de ideias e pontos de vista entre os participantes, em outros diz respeito a um possível caráter decisório das conferências. Nesta tese a deliberação é uma forma de interação conversacional que possibilita a expressão livre e visa a convergência em uma posição coletiva. Essa distinção é importante, porque vários autores, ao expressarem seus entendimentos sobre o que são conferências nacionais, usam o termo deliberativo para fazer considerações a respeito de sua finalidade.

Para alguns, as conferências têm caráter deliberativo ou decisório, no sentido da incorporação de seus resultados à agenda governamental (ESCOREL & BLOCH, 2005; FERRAREZI & OLIVEIRA, 2010; OLIVEIRA, 2011; AVRITZER, 2012b). O seguinte trecho ilustra essa percepção: “as conferências nacionais são espaços institucionalizados de participação social nos quais sociedade civil e Estado mobilizam-se, dialogam e deliberam sobre determinada política pública, produzindo resultados a serem incorporados nas agendas e ações governamentais” (OLIVEIRA, 2011, p. 4).

Para outras, as conferências não têm caráter deliberativo vinculante. Embora possam resultar em propostas ou diretrizes para as políticas governamentais, isso não implica que essas serão necessariamente acatadas pelo governo (MARICATO & SANTOS JUNIOR, 2006; SOUZA, 2008; PINTO, 2009; SILVA, 2009; SILVA, 2010; BRITTOS *et al*, 2010; POLIS & INESC, 2011; ZIMMERMANN, 2011; ALMEIDA, 2012). A seguinte visão sintetiza essa compreensão: “Os delegados que atendem as conferências discutem em grupos as políticas institucionais, votam por demandas e constroem o relatório final. O limite desta participação está no caráter consultivo destas decisões que apesar de serem solicitadas pelo governo, não tem, legalmente, qualquer responsabilidade com elas” (PINTO, 2009, p. 3).

Esse contraste de expectativas em relação às conferências, ou mesmo a verificação de parte das aspirações normativas da bibliografia, depende de qual conferência se observa em particular. Existe a necessidade de especificar qual processo conferencial será observado, afinal, a depender da área temática e da comunidade de política envolvida na realização da conferência, ela terá um ou outro efeito. Isso pode ocorrer tanto pelas capacidades estatais para a promoção do processo participativo naquela área de política, quanto pela força de pressão dos sujeitos políticos envolvidos. De todo jeito, o interesse com esse levantamento de expectativas não era a verificação da correspondência entre o que se diz que deveria ser e o que é. A ideia era reconhecer o que diferentes autores apontam como potenciais latentes das conferências nacionais.

Esse reconhecimento de potenciais na bibliografia leva à indagação: quais são as expectativas normativas desta tese em relação às conferências? De início, cabe dizer que nenhuma das perspectivas apontadas é aqui adotada. No entanto, ao estabelecer uma maneira de analisar as conferências como processos participativos, tendo como orientação uma visão de participação de qualidade, é de se esperar que existam aspirações. E existem expectativas neste trabalho, mas não em relação aos efeitos dos processos conferenciais, e sim sobre potenciais de seu modo de funcionamento.

Por um lado, esta pesquisa considera que o caráter processual das conferências, com etapas escalonadas e interconectadas, pode tornar real a participação não apenas em comunidades ou pequenos grupos, mas também em sociedades de massa. Uma conferência que se inicia nos municípios, passando por etapas estaduais e chegando à etapa nacional, e adota estratégias de mobilização condizentes com o público esperado, pode ampliar a participação social institucionalizada. Portanto, há em sua forma de organização um potencial para envolver grande quantidade de pessoas.

Por outro lado, a crença aqui é que conferências têm potencial para envolver sujeitos políticos diversos com liberdade de expressão e deliberação a respeito de assuntos públicos relevantes. Isso dependerá, evidentemente, das escolhas realizadas em meio ao seu funcionamento. Em particular, dependerá das formas para a interação conversacional. De todo jeito, existindo as condições de ação para a realização de uma conferência, é possível esperar que ela efetive a participação de qualidade. No entanto, nem sempre os potenciais conferenciais são alcançados. Por isso, cabe identificar desafios na organização das conferências que limitam seus potenciais.

3.4. Desafios na organização

Diante do modo de funcionamento das conferências nacionais, conhecer desafios na organização desses processos pode ser útil para identificar condições para ação estatal. Isso contribui, inclusive, para a compreensão da forma de organização do Estado para a realização das conferências. Assim, esta seção se apoia em trabalho anterior que ouviu diferentes equipes executivas de conferências para elaboração de nota técnica a respeito dos fatores críticos de sucesso na organização de conferências nacionais (IPEA, 2012). Os desafios são pontos críticos da organização, por vezes, limitando os potenciais existentes nos processos conferenciais. Aqui estão apresentados nas quatro dimensões das capacidades estatais: institucionais, políticas, administrativas e técnicas.

3.4.1. Desafios institucionais

A capacidade institucional é a condição de estabelecer as diretrizes para o desenho e o desenvolvimento da conferência de maneira adequada à realidade organizacional do órgão responsável e da comunidade de política envolvida. Entre os desafios institucionais da organização de conferências estão: definição de objetivos, resultados esperados, período de realização e temas adequados ao contexto; e especificação do encaminhamento a ser dado às propostas aprovadas.

A conferência, iniciada com a convocação, precisa explicitar a que veio. Assim, o primeiro desafio é especificar no ato normativo objetivos, resultados esperados, período de realização e temas adequados ao contexto. A definição de objetivos claros facilita a organização do processo, pois orienta o desenho e o desenvolvimento das atividades. Além disso, permite aos participantes terem clareza acerca da expectativa de resultados. Nesse sentido, é necessária a identificação da fase em que se encontra a política em questão. É importante evidenciar quais são os resultados esperados para o processo e quais são os limites da conferência, de modo que não se gere entre participantes expectativas que não serão atendidas.

Na convocação é também 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, uma conferência que não se adequa aos tempos de formulação ou revisão do Plano Plurianual tem menos chance de influenciar no desenho dos programas governamentais do que aquelas que levam em

conta esses períodos. Além disso, a realização do processo em momentos políticos adversos pode facilitar o uso inadequado, como é o caso de conferências realizadas em meio a períodos eleitorais.

Por fim, os temas para discussão precisam ser definidos logo no início do processo, pois a relevância da temática diante do contexto político pode definir o envolvimento social e a aceitação da conferência. Nesse sentido, é crucial que a competência ou a capacidade de ação do órgão responsável seja considerada na definição dos temas do processo, 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 transparência sobre a finalidade do processo em curso.

Outro desafio institucional é a especificação do encaminhamento a ser dado às propostas aprovadas. A necessidade de definir o que fazer com as formulações derivadas da conferência, na realidade, precisa ser parte da avaliação sobre a pertinência da própria convocação do processo. De toda forma, o processo conferencial estando convocado, é um desafio especificar e dar transparência ao encaminhamento a ser dado às deliberações. Deve-se pensar, inclusive, o que fazer com propostas de responsabilidade de diferentes níveis da federação, considerando a repartição de competências entre os entes federados. Ter uma estratégia de delimitação das propostas pertinentes é parte do trabalho do desenho metodológico como desafio técnico, realizar a articulação para encaminhar propostas para os entes federados competentes para o atendimento da demanda é desafio político, mas há um desafio institucional que se refere à definição de escopo do processo e à indicação prévia do caminho das propostas aprovadas.

3.4.2. Desafios políticos

Essa articulação entre entes federados já aponta para desafios políticos na organização de conferências. A dimensão política das capacidades estatais refere-se à conexão das conferências ao ciclo de gestão de políticas públicas e a outras formas de interação socioestatal. Assim, entre os desafios políticos para a organização de conferências podem ser identificados: conexão com diferentes entes da federação e instâncias participativas; e articulação com órgãos que tratam de temas correlatos.

Além da divisão do desafio institucional a respeito do que fazer com as propostas, considerando a repartição de competências no pacto federativo, o envolvimento dos demais entes da federação é elemento definidor do sucesso na mobilização em municípios e estados. Dessa forma, é ponto central na organização da conferência, na dimensão política, a articulação com outros entes da federação para definição de responsabilidades na mobilização e na realização das etapas preparatórias. 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.

A conexão com outras instâncias de participação também é um desafio político. Em especial, é desafiadora a articulação 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. O desafio é acordar 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 à discussão qualificada a respeito dos temas. Essas conexões são definidoras de estratégias mais ou menos efetivas para monitoramento e avaliação das propostas aprovadas.

O vínculo com outras instâncias participativas é crucial, 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 os conselhos gestores e ouvidorias correlatas podem ser envolvidos, não apenas porque esses órgãos podem assumir responsabilidades no acompanhamento das ações nos diferentes âmbitos, mas principalmente porque são também importantes vias de interação com a sociedade e constituem outros meios de expressão de demandas sociais que precisam ser considerados e articulados.

Também entre os desafios políticos está a articulação com órgãos que tratam de temas correlatos, pois as conferências, normalmente, tratam de temas semelhantes. Dessa forma, antes da convocação, é desafiadora a articulação com órgãos que tratam de assuntos semelhantes para decidir se é 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 de um órgão com os desdobramentos será diretamente proporcional ao envolvimento na realização.

Por isso, a convocação conjunta pode potencializar que temas transversais sejam pautados. O desafio é compatibilizar agendas e culturas organizacionais, além da divisão de responsabilidades. Assim, é necessário que todos os órgãos tenham claras 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. A relação interinstitucional é ponto crítico num ambiente em que se multiplicam as possibilidades de participação. Evitar a duplicação de esforços de mobilização pode ser uma razão por si só para que órgãos públicos organizem conjuntamente conferências. Afinal, o excesso de instâncias e mecanismos de participação, além de fragmentar as demandas sociais, pode saturar o potencial participativo, em particular em pequenos e médios municípios.

A integração entre órgãos públicos para a realização das conferências pode ser definidora da continuidade das ações, por isso desde a convocação cabe 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 gerar a continuidade da articulação gerada na conferência, sempre respeitando a autonomia, as decisões e os procedimentos próprios de cada área.

3.4.3. Desafios administrativos

A dimensão administrativa das capacidades apresenta desafios ligados aos procedimentos necessários à organização de uma conferência. Eles estão relacionados com as condições de operação do órgão responsável para prover os recursos necessários ao bom funcionamento do processo conferencial. Nesse sentido, entre os desafios administrativos podem ser destacados: planejamento integrado e tempestivo; e gestão adequada de contratos.

Para a provisão de bens e serviços necessários à realização da conferência, é central o envolvimento das diferentes áreas do órgão responsável. A existência de equipe dedicada à coordenação executiva pode evitar problemas logísticos. No entanto, esforço deve ser empreendido para a conquista de suporte administrativo de diferentes

áreas para as ações de organização do processo conferencial. Assim, desafiador é realizar um planejamento integrado e tempestivo em um processo complexo como a organização de uma conferência.

O desafio é realizar o planejamento das atividades com o envolvimento de áreas que podem contribuir com o desenvolvimento do processo conferencial. Detalhes das atividades precisam ser pensados com antecedência para que as operações logísticas sejam condizentes e tenham condições de atender as necessidades. Além disso, cabe trabalhar com a antecipação e a prevenção de problemas que podem ocorrer, detectando as fragilidades e vulnerabilidades da organização. Nesse sentido, é fundamental planejar com a devida antecedência e detalhar as necessidades às empresas contratadas para a prestação de serviços.

Considerando o desafio administrativo da gestão adequada de contratos, 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. Além disso, obrigações contratuais bem especificadas evitam desgastes na execução e na prestação de contas.

E, evidentemente, para uma boa gestão contratual no setor público, a fiscalização de cada item deve ser feita com rigor, minimizando falhas na entrega dos produtos e serviços contratados. Considerando também que é cada vez mais comum que sejam realizados procedimentos de auditoria em conferências, é desafio administrativo a observância de todas as regras pré-estabelecidas para a organização de eventos dessa natureza.

3.4.4. Desafios técnicos

Para a organização de conferências nacionais, além de desafios institucionais, ligados às diretrizes para a ação; políticos, relacionados às conexões entre instâncias e órgãos; e administrativos, que dizem respeito à forma de operação das organizações; há desafios técnicos, correspondentes aos saberes específicos ao desenho e desenvolvimento de processos participativos. Embora as outras três dimensões tragam particularidades quando se observa a organização de uma conferência, é diante dos desafios técnicos que são requeridos conhecimentos próprios ao desenho e

desenvolvimento de processos participativos. Para prover condições técnicas para interações qualificadas em conferências é preciso lidar com desafios ligados à forma e registro das atividades, bem como à mediação dos processos mobilizatórios e conversacionais.

O primeiro desafio técnico é fazer opções a respeito da forma de realização das atividades condizentes com os resultados esperados e com as características da área de política e dos participantes mobilizados. 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. É necessário definir aspectos metodológicos em consonância com objetivos e contexto político da conferência, discutindo e apresentando essas motivações de forma transparente.

A forma como são estruturadas as conversas limita ou oportuniza distintos modos de expressão em conferências. Diferentes técnicas 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. Cada opção técnica na forma de realizar uma atividade é desafiadora por suas implicações institucionais, políticas e administrativas.

Ponto crítico em qualquer evento que reúne grande número de participantes é o registro das conversas no decorrer dos diferentes momentos. Por isso, é crucial a constituição de equipe de relatoria com estratégias específicas para a organização dos trabalhos, inclusive com a informatização de procedimentos. Atenção também deve ser dada à elaboração de textos-base e sistematização das propostas vindas das etapas prévias. Um desafio é a orientação unificada para a sistematização das propostas de etapas preparatórias, o que pode facilitar a elaboração posterior do caderno de propostas para o trabalho na etapa nacional.

Escolhida a forma da conversa e o modo de registro, outro desafio técnico é a mediação do processo. No caso das conferências, além da mediação das conversas em atividades presenciais, é desafiadora a mediação à distância, seja em atividades mediadas por tecnologias de informação e comunicação, seja em processos de mobilização. A articulação das comissões organizadoras estaduais com a nacional em boa parte das

conferências é realizada por uma equipe de mobilização. A questão dessa equipe é contribuir para a orientação comum do processo e estimular a apropriação da proposta metodológica nos diferentes contextos.

Também crucial é a mediação das atividades em si, dos grupos de trabalho e das plenárias, pois isso pode contribuir ou prejudicar o desenvolvimento da forma escolhida para as atividades. O desafio é reunir pessoas com perfis adequados, pois precisam ser sensíveis às desigualdades comunicativas e capazes de facilitar que o debate aconteça de forma aberta às diversas contribuições, mas focado nos objetivos e resultados esperados para a conferência. Assim, tanto a escolha quanto a orientação da equipe de mediação são importantíssimas para orientar as conversas diante dos propósitos estabelecidos para a conferência.

Como se observa, diante de desafios técnicos ligados à forma e registro das atividades, bem como à mediação dos processos, são necessárias soluções metodológicas. As saídas encontradas para esses desafios serão detalhadas no capítulo 5 como forma de perceber a mobilização de capacidades para o desenho e desenvolvimento de processos participativos. Antes, no próximo capítulo, serão identificadas as capacidades estatais próprias à promoção da participação. Essas capacidades se constituem em conhecimentos relativos ao desenho e desenvolvimento de processos participativos, sendo aqui chamadas de capacidades conversacionais.

4. Capacidades conversacionais: conhecimentos próprios ao desenho e desenvolvimento de processos participativos

Quando as capacidades estatais são compreendidas em quatro dimensões (institucional, política, administrativa e técnica), a dimensão técnica traz a capacidade de mobilizar conhecimentos para gerar soluções adequadas às necessidades dos processos participativos. Nesse caso, além de conhecimentos pertinentes às temáticas em voga, as condições técnicas para a ação são compostas por capacidades conversacionais que tratam de conhecimentos próprios ao desenho e desenvolvimento de processos participativos. Esses saberes práticos dão os contornos e influenciam o modo de interação entre participantes, ou seja, a maneira como ocorrem as conversas.

Em processos com grande quantidade de participantes, como são as conferências nacionais, as capacidades conversacionais se expressam em soluções para a interação, definindo a forma como será abordada a pauta e a maneira como interesses e divergências serão apresentadas. Elas condicionam o estímulo à conversa, o ordenamento das falas, o modo de registro, a visualização das ideias coletivas, a organização do ambiente, o tempo para a interação e a mediação dos fluxos conversacionais. Como se vê, são saberes técnicos para preparar e realizar atividades interativas com qualidade em qualquer contexto conversacional com grupos, mas nesta pesquisa estão apresentados entre as capacidades estatais necessárias ao desenho e desenvolvimento de processos participativos.

A partir das entrevistas realizadas com integrantes de equipes executivas de conferências, foi possível perceber que as capacidades conversacionais podem ser compreendidas também em quatro âmbitos: 1) Estabelecimento do propósito - guia o processo e indica a pertinência e adequação das escolhas operacionais e metodológicas, além disso, permite a identificação de possíveis participantes e resultados esperados; 2) Organização do ambiente - condições materiais e organizativas que criam a atmosfera e materializam o contexto da conversa, influenciando a disposição das pessoas para a interação; 3) Desenho da metodologia - modo de proceder que estimula interações direcionadas e estrutura a conversa, orientando a ordem, o tempo e a forma de expressão; e 4) Mediação do processo - apoio metodológico que orienta o fluxo conversacional, enfatizando a estrutura da conversa diante da dinâmica do grupo de participantes.

Este capítulo está organizado considerando cada um dos quatro âmbitos, tendo por base a forma de organização das conferências. A seção 1 explicita que estabelecer o propósito de um processo participativo é a primeira condição para a ação estatal na promoção da participação social, pois a intenção é o que guiará quem organiza e quem participa. Com a delimitação do propósito é possível avaliar a adequação da convocação do processo, desenhar suas atividades e avaliar seus resultados. Definidas as intenções da conversa, a preparação do processo pode ser iniciada. Ao estabelecer o propósito, devem estar claros os resultados esperados e os potenciais participantes, o que possibilita a organização do ambiente e o desenho da metodologia para a interação.

A seção 2 trata da organização do ambiente. Embora essa tarefa seja supostamente ligada às capacidades administrativas, pela necessidade de recursos materiais e financeiros que dão base à ação, é defendida a ideia que nela há especificidades técnicas. A operação administrativa é comum a outras ações do Estado, mas o que é específico às capacidades estatais para a promoção da participação são os conhecimentos relacionados aos requisitos técnicos à organização do ambiente. São saberes práticos que contribuem para a criação de atmosfera propícia à interação, pois é reconhecida a influência do ambiente nas conversas.

É o desenho metodológico da interação que orienta a organização do ambiente e a mediação da conversa, sendo direcionado pelo propósito estabelecido. Assim, a seção 3 apresenta o desenho da metodologia como aspecto central das capacidades conversacionais. Esse plano contém a estruturação da conversa, a escolha de estímulos adequados e do modo de registro. É o que estabelece a agenda de trabalho, os momentos, os procedimentos e o ritmo das atividades. A estrutura conversacional influencia diretamente as interações, pois organiza o fluxo conversacional. Assim, desenhar a metodologia é tarefa que exige conhecimentos próprios à promoção de processos participativos.

Por fim, a seção 4 aborda a mediação do processo. Afinal, se a intenção é manter o foco das conversas, de nada adianta desenhar a metodologia se não houver mediação adequada do fluxo conversacional. Por isso, é determinante a atuação de mediadores que orientam as interações com foco nos resultados esperados e garantem a estrutura operacional para a realização das atividades, sem descuidar da dinâmica do grupo participante. Para tal, quem se dedica à mediação de conversas necessita de forte

habilidade de escuta e leitura da dinâmica grupal, além do domínio de técnicas para o estímulo à interação. Além de competências de quem organiza, como será apontado, são necessárias outras condições específicas para a sustentação de um processo participativo. Neste capítulo, as capacidades conversacionais serão identificadas para, no capítulo seguinte, serem apontadas inovações metodológicas que materializaram tais capacidades na realização de conferências.

4.1. Estabelecimento do propósito

Nas conferências, o estabelecimento do propósito é feito com a convocação do processo que se dá por decreto presidencial, portaria ministerial, portaria interministerial ou resolução de conselho. A definição do objetivo da conferência foi anteriormente elencada entre os desafios institucionais para a organização de conferências, pois as diretrizes para o processo participativo compõem capacidades estatais na dimensão institucional. Além disso, é no âmbito político que se dá a negociação com os diferentes sujeitos envolvidos para o estabelecimento do propósito coerente com expectativas e interesses. De toda forma, mesmo dependente de capacidades institucionais e políticas, tal ação é vista aqui como capacidade técnica, pois direciona a organização do ambiente, o desenho da metodologia e a mediação do processo participativo.

Como indicado no capítulo anterior, o ato normativo de convocação já institui comissão organizadora, estabelece prazos, temas e objetivos da conferência. Analisando esses documentos foi possível constatar que conferências organizadas entre 2003 e 2011 foram realizadas com propósitos de propor políticas, agendar temas, fortalecer a participação e avaliar situações (SOUZA, 2013). Essa multiplicidade de objetivos faz refletir a respeito da pertinência e adequação da convocação desse tipo de processo participativo a depender do propósito enunciado. Afinal, outros formatos podem se revelar mais apropriados e eficientes a depender das intenções do órgão convocante. Como revelaram as entrevistas da presente pesquisa, nem sempre a realização da conferência é conveniente com as intenções e o contexto em que é organizada. Podendo, inclusive, ser realizada apenas “porque já teve conferência de tudo”, como disse a seguinte entrevistada.

“Eu acho que houve uma popularização tão grande do processo de conferência, que ele caiu numa mesmice de ‘vamos fazer conferência, porque

já teve conferência de tudo. Em nossa área não teve, então vamos fazer'. E aí vale perguntar: qual o objetivo da conferência? Fazer uma conferência para mobilizar? Pode ser, pode ser um objetivo da conferência, fazê-la para envolver pessoas novas no processo. Mas, a conferência não entra num planejamento maior? O que se quer com a conferência? Ah, a gente quer fazer uma política nacional ou revisitar uma política. Então para isso a gente vai ter uma conferência e depois haverá continuidade. Se não se sabe o que fazer com o resultado, para que fazer conferência? ” (Entrevista 1 - Consultoria).

Aparece na fala a “mesmice” de realizar conferência “porque já teve conferência de tudo”. Isso parece indicar a maneira de difusão do modelo de processo conferencial como forma de envolver grande quantidade de pessoas na discussão de uma política pública. A “popularização” de uma forma de fazer processo participativo parece gerar a convocação de conferências sem propósitos delimitados, ou mesmo desconectados de circunstâncias mais amplas, como questiona a entrevistada: “a conferência não entra num planejamento maior?”. A preocupação parece ser com a pertinência da convocação, mas sinaliza também um olhar para os desdobramentos quando se refere à “continuidade”. Outra entrevistada também aponta para a necessidade de saber “o que fazer com o resultado”.

“Não adianta ficar fazendo conferência em cima de conferência. Já teve tanto produto, vamos focar nisso e ver de que forma as políticas públicas estão respondendo esses produtos que foram gerados. O que é claro para mim é que a gente tem que ouvir e trabalhar de forma conjunta com a sociedade. No entanto, a conferência talvez não seja o melhor caminho. Acho que a gente pode inventar outros processos de disputa e diálogo e avançar” (Entrevista 8 - Gestão).

Essa fala dá a entender que, em alguns casos, as conferências são feitas sem, necessariamente, seus produtos serem apropriados. Há uma crítica latente à conveniência do formato que parece ser utilizado indiscriminadamente. Sugere até que sejam inventados outros formatos, pois, em alguns casos, “conferência talvez não seja o melhor caminho”. De novo, é questionada a adequação da convocação de uma conferência como processo participativo.

De fato, como apontam Bryson *et al* (2013), é necessária a análise dos objetivos diante do contexto em que surgem, pois é importante verificar se o processo participativo é necessário, adequado e possível em dada realidade. Dizem: “Clareza de propósitos evita que esforços e recursos sejam dispendidos desnecessariamente”¹⁹

¹⁹ No original: "Clarity about the purpose of the participation process can help avoid unnecessary or unwise

(BRYSON *et al*, 2013, p. 26). Chamam a atenção para a importância de delimitar propósitos, pois isso define produtos esperados, orientando o desenho e o desenvolvimento do processo participativo.

A convocação de conferências sem adequação ao contexto aparece como problema também para outras entrevistadas, como exposto na sequência. Fica explícito o desencaixe entre a estrutura conversacional proposta em processos conferenciais e os objetivos estabelecidos. A entrevista aponta, inclusive, um suposto esgotamento do modelo das conferências como foram até então realizadas.

“As conferências, em certo sentido, já deram o que deram no formato que elas tinham. Talvez elas tenham que enxergar outros jeitos de fazer, porque elas tenham outros objetivos e propostas. Se elas tiverem outros objetivos e propósitos, outros formatos de atividades precisarão vir. Mas acho que mais importante do que a estrutura é o objetivo. Porque daí você pode remodelar essa estrutura” (Entrevista 4 - Consultoria).

Quando a entrevistada diz que as conferências “já deram o que deram no formato que elas tinham”, sinaliza, como a entrevista anterior, que são necessários outros formatos. Parece ser necessário reinventar os “jeitos de fazer”, conceber outros formatos para o papel desempenhado pelas conferências. Essa entrevistada também explicita a necessidade de delimitar o propósito do processo participativo, até como meio de avaliar se o formato das conferências é pertinente e adequado. Diz claramente que o mais importante é o objetivo, pois a partir dele a estrutura conversacional é desenhada. Isso reforça o entendimento que a delimitação do propósito é o que dá base para as outras ações de desenho e desenvolvimento de um processo participativo. E também corrobora com a intersecção de capacidades técnicas, políticas e institucionais para a delimitação do propósito. Afinal, essa análise de pertinência e adequação do formato do processo participativo está diretamente relacionada com o contexto institucional e ambiente político em que ele é organizado.

Conhecer os múltiplos objetivos das conferências, além de ajudar na avaliação da pertinência e adequação do processo conferencial, também permite adensar a discussão sobre efetividade desses processos participativos. Tendo em vista que as conferências nem sempre são convocadas com o escopo de formulação de propostas para políticas, embora isso seja predominante. Assim, “avaliar estes processos apenas com

expeditures of effort and resources" (BRYSON *et al*, 2013, p. 26).

base na dimensão propositiva, em que deliberações são elaboradas e supostamente encaminhadas aos órgãos responsáveis, seria limitar a observação dos efeitos decorrentes de processos que também revelam objetivos de agendamento, avaliação e participação” (SOUZA, 2013, p. 71).

Por isso, para tratar da efetividade de conferências “não basta apenas saber se as deliberações foram executadas, cabe avaliar todo o fenômeno para que sejam identificados limites e possibilidades de processos participativos com este formato. Do contrário, corre-se o risco de desconsiderar efeitos e resultados não previstos” (SOUZA, 2011, p. 203). Isso também foi possível constatar nas percepções das pessoas entrevistadas, pois o objetivo propositivo pôde ser relativizado ao lado de outros, como indicou a entrevistada a seguir.

“Existe uma sensação de que nada está indo para frente ou que as demandas estão se repetindo em toda conferência. Parece que nada está sendo feito. E acho que o governo tem maneiras de lidar com isso, tanto melhorando a questão da comunicação com a sociedade e a comunicação entre os órgãos, quanto melhorando o monitoramento e o acompanhamento dos resultados de conferência, pensando na etapa pós-conferência. E eu acho que é possível melhorar reorganizando os espaços e os objetivos das conferências, tornando eles mais claros e mais transparentes” (Entrevista 10 - Consultoria).

A entrevista ressalta a necessidade de estabelecer de forma transparente os propósitos, pois isso facilita a organização da conferência e o mapeamento de seus efeitos. A delimitação do propósito, além de servir à análise da pertinência e adequação da convocação da conferência, contribui com a avaliação da efetividade desse processo participativo. Além disso, são os propósitos que guiam a estruturação das conversas. Por isso, derivada da multiplicidade de objetivos enunciados para as conferências nacionais é a preocupação em “examinar as contradições entre os objetivos declarados e os desenhos institucionais dos processos” (SOUZA, 2013, p. 71).

Fung (2004), ao analisar desenhos de processos participativos e suas consequências, reconhece que a delimitação do propósito influencia o modo de funcionamento do processo participativo e também seus efeitos. Diz: “Que assunto público apreciarão os participantes? (...) a escolha do tema modela de modo importante a operação subsequente e o impacto de um minipúblico” (FUNG, 2004, p. 178). O assunto também se relaciona com os objetivos do processo, por isso é cabível falar que a delimitação do propósito orienta a forma de organização que vem em seguida.

Bojer *et al* (2010, p. 20) evidenciam que a clareza de propósito é um requisito para desenhar processos participativos e apontam que é “sempre necessário ter clareza do motivo que levou à reunião do grupo”. Dizem isso, pois com base em razões e intenções explícitas será possível envolver as pessoas certas, preparar o espaço, escolher os estímulos adequados, estruturar a conversa e orientar o registro e a mediação do processo. Ou seja, a delimitação do propósito orienta as ações de preparação e realização de processos participativos.

Um processo participativo com as dimensões de uma conferência requer cuidado com a forma de organização. Assim, delimitar e explicitar intenções e resultados esperados com o processo possibilita que o desenho da metodologia da conversa seja compatível com o propósito. Nas entrevistas foi possível encontrar contradições entre o desenho do processo e os objetivos declarados pelas conferências.

“Uma dificuldade para mim é entender o objetivo daquele negócio, sabe? Acho que essa é a grande dificuldade que os contratantes têm. Porque eles vão nessa coisa de que estou fazendo isso para me mostrar aberto, e no fim não tem um objetivo claro. O que ele vai fazer com aquelas diretrizes? Eu tenho dificuldade de entender os objetivos que estão sendo colocados para as atividades” (Entrevista 5 - Consultoria).

A dificuldade de entendimento dos objetivos, pelo visto, não ocorre apenas entre participantes, mas também entre quem é responsável pela realização do processo, isto é, seus organizadores. Há entre as entrevistadas a compreensão da importância dessas definições para a preparação e desenvolvimento das atividades. Como indica a fala abaixo, “quem está sustentando”, ou seja, quem organiza uma conferência, deve ter clareza de propósito para que o processo não se esvaia em um encontro sem objetivos e resultados alcançados.

“Quem está sustentando, tem que ter uma entrega, uma confiança e uma clareza do que tem que ser feito, dos objetivos de cada momento ali, para que a gente chegue ao final sem que tenha sido um momento que reuniu um monte de gente e não aconteceu nada. Então a gente tem que ter clareza desses objetivos” (Entrevista 6 - Gestão).

Como é perceptível, a “clareza do que tem que ser feito, dos objetivos de cada momento”, leia-se a delimitação do propósito, é importante para a avaliação da pertinência e adequação da convocação do processo, para a estruturação do desenho da metodologia da conversa e para a análise da efetividade de uma conferência. Afinal, como em qualquer ação pública, a motivação e a intenção orientam a organização de processos

participativos. Parece inócuo o desenvolvimento de processos participativos sem que sejam negociadas e estejam explicitadas suas finalidades.

Isso fica evidente quando Brown & Isaacs (2007, p. 67) dizem que o papel da delimitação do propósito é “sustentar, envolver e informar tanto o conteúdo quanto o processo de uma conversa”. Para essa autora e autor, estabelecer o propósito “envolve a criação deliberada de fronteiras flexíveis” (idem). Trazem a imagem do contexto de uma conversa como margens de um rio em que flui o significado coletivo para a experiência da interação. Assim, estariam envolvidos no estabelecimento de contextos para processos participativos: a delimitação do propósito e dos resultados desejados, a compreensão ampla da situação ou problema em questão, a identificação de possíveis participantes e a consideração de atividades preparatórias e posteriores aos encontros em que ocorrem as conversas (BROWN & ISAACS, 2007).

Por isso, a delimitação do propósito é apontada aqui como primeiro elemento das capacidades conversacionais. É capacidade técnica que direciona o processo, mas para alcançá-la são necessárias condições políticas e institucionais. O motivo, necessidade ou problema que enseja a interação socioestatal delimita e estabelece o propósito da ação e precisa ocorrer com base nas circunstâncias existentes na comunidade de política a ser envolvida e na instituição responsável por sua organização. É com base nisso que potenciais participantes são identificadas e o desenho do processo participativo é elaborado. A capacidade estatal, neste caso, é a condição para definir e comunicar os objetivos de modo que o engajamento de participantes não se dê com base em expectativas para as quais o processo não será direcionado. Isso evita frustrações, mas em especial, pode tornar a interação socioestatal mais transparente e orientada a resultados.

Com o propósito delimitado, o desenho e desenvolvimento do processo participativo pode seguir com orientação e flexibilidade. Há espaço para a adequação da proposta à dinâmica do grupo participante, mas seguindo uma direção previamente concebida. A delimitação e divulgação do propósito também possibilita a corresponsabilização pelos resultados. Afinal, atraídas por finalidades claras, as pessoas interessadas na conversa podem se comprometer com a qualidade da interação e dos resultados esperados. Assim, delimitar e comunicar o propósito de um processo participativo é condição para participação de qualidade, pois permite a avaliação de

pertinência do processo, a orientação para sua efetividade e a estruturação adequada das interações.

4.2. Organização do ambiente

Em atividades com grande quantidade de participantes, como são as conferências nacionais, a complexidade logística exige dedicação e esforço das equipes organizadoras. Em média, as conferências realizadas entre 2003 e 2011 contaram com 1.600 participantes na etapa nacional, sendo que 45% das etapas nacionais nesse período contou com mais de 1.800 participantes (IPEA, 2013, p. 53). Assim, considerar a organização do ambiente em que ocorrerá a interação com muita gente ganha mais relevância entre as capacidades estatais para o desenho e desenvolvimento de processos participativos.

Em certo sentido, a organização do ambiente estaria mais próxima das capacidades administrativas por estar muito ligada à operação logística. Organizar o ambiente exige recursos materiais e financeiros. No entanto, na perspectiva aqui desenvolvida, a condição para a ação está nos saberes técnicos que orientam a organização do ambiente. A organização do ambiente para a interação é elencada como aspecto das capacidades conversacionais dada a importância do ambiente em uma conversa. Muitas vezes pensado como acessório, “o espaço físico exerce uma enorme – ainda que invisível – influência nos rumos do processo” (BOJER *et al*, 2010, p. 31).

Na bibliografia sobre a mediação de conversas, essa influência do ambiente na interação é explicitada. A organização do ambiente influencia o clima do grupo de participantes, tornando a interação mais ou menos convidativa e as conversas mais ou menos animadas. Moscovici & Doise (1991, p. 156) sugerem que há uma conexão “entre o espaço escolhido por um grupo e as relações de troca e de comunicação”, pois o ambiente “exerce o seu efeito sobre as pessoas reunidas, dando uma impressão quer de intimidade e de proximidade, quer de formalidade e de afastamento”. Para os autores, a influência se verifica, pois, a organização do ambiente indica materialmente o estilo da conversa, informando às pessoas participantes como devem se conduzir na interação. Por exemplo, a disposição espacial das cadeiras pode indicar o raio de ação dos indivíduos e grupos e o peso das opiniões das pessoas participantes, bem como apontar a intenção de ordenar determinados sujeitos por importância para a

interação. Além disso, a depender da estrutura e da decoração do ambiente é possível criar diferentes atmosferas para a conversa.

Ao organizar o ambiente de uma conferência, pensando na criação da atmosfera para a interação entre participantes, muitas vezes as preocupações logísticas mais gerais, foram ressaltadas pelas pessoas entrevistadas e serão apresentadas no capítulo 6 como forma de explicitar a influência das condições administrativas nas capacidades conversacionais. Neste capítulo, são analisadas situações de inadequação do espaço físico para os trabalhos em grupo ou plenárias. Questões como ruído e desconforto térmico, além da disposição física das cadeiras foram as mais comentadas. A entrevistada abaixo reconhece a importância do ambiente para a qualidade da interação.

“Sempre tem esse problema de sala, quando você tem muitas pessoas e muitas salas para montar, várias salas acabam sendo improvisadas. Nesse improviso, as pessoas só pensam em colocar tantas pessoas dentro dessas salas. Parece até que as pessoas não precisam ser escutadas, não precisam se ver, não precisam ter ar e nem circular pelo espaço, não precisa nada, só precisa estar dentro da sala. Nessas coisas de logística as pessoas têm dificuldade de entender que o ambiente interfere na interação” (Entrevista 5 – Consultoria).

Ao falar do “problema de sala”, a entrevistada indica que “o ambiente interfere na interação”. E parece que há uma dificuldade de entendimento sobre essa interferência. Não se trata da inexistência de recursos materiais, mas da organização adequada deles diante dos requisitos das atividades propostas. Quando ironiza as circunstâncias de salas “improvisadas”, a entrevistada parece confirmar o que diz a bibliografia especializada: o estado de ânimo de um grupo tem grande relação com o espaço disponível para o trabalho.

Por exemplo, Cordioli (2009), ao destacar aspectos que podem influenciar uma conversa, resalta a importância da organização do ambiente: “Quanto mais apropriado for o ambiente físico, as técnicas e os instrumentos utilizados, mais eficiente será a participação” (p.30). E diz também que o “sucesso de um evento é diretamente proporcional à qualidade do ambiente em que se irá trabalhar” (p. 171). Portanto, mesmo que pareçam óbvios, são importantes os cuidados com o tamanho do espaço de reunião, a iluminação, a ventilação, a acústica e a disposição das cadeiras.

São detalhes desafiadores presentes na preparação e realização de quaisquer atividades, mas que são agravados em conferências, tendo em vista a quantidade de

participantes. Representam desafio ainda maior quando as minúcias de organização do ambiente necessitam atender todas as demandas das metodologias desenhadas para as conversas nesses processos participativos. Isso foi o observado, por exemplo, na 3ª Conferência Nacional de Economia Solidária:

Em uma miniplenária, os trabalhos foram iniciados com as pessoas se apresentando. Elas utilizavam microfone, até porque era possível ouvir o som das salas vizinhas. O equipamento era passado de mão em mão pelo espaço em que estavam organizadas 150 cadeiras em formato de auditório. Os grupos eram grandes, talvez por isso se chamassem miniplenárias. Isso exigia procedimentos de interação compatíveis com o espaço e a quantidade de gente em sala. O formato de auditório, mesmo utilizando cadeiras móveis, não contribuía com a visão das pessoas em uma atividade interativa. O espaço físico não era amplo, mas as pessoas se adaptaram. O mediador convidou as participantes a formarem grupos por proximidade e trabalharem com a identificação de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças à política de economia solidária, bem como formular uma visão de futuro. Foram formados quatro grupos de mais ou menos trinta pessoas que, de imediato, escolheram coordenadoras e relatores. As participantes tentaram sentar em círculos, mas não havia espaço. Assim, algumas pessoas ficaram de costas para outras. Com um grupo muito próximo do outro, era difícil escutar o que as pessoas diziam. Era recorrente o pedido para falar mais baixo em todos os grupos: “sshssshhh” (Relato de observação na 3ª Conferência Nacional de Economia Solidária).

O “improviso” apontado pela entrevistada foi verificado *in loco*, pois a observação indicou que a acústica das salas não era adequada, a disposição das cadeiras não favorecia a interação e não havia espaço para a realização das atividades propostas. O espaço chegou a influenciar, de fato, o clima do grupo quando ocorriam frequentes pedidos de silêncio devido ao barulho. Era como se um subgrupo estivesse atrapalhando o outro e não trabalhando em conjunto. Essa é uma demonstração da relevância da organização do ambiente. Afinal, um espaço adequado pode estimular ou prejudicar interações. Prestar atenção a alguns detalhes do ambiente pode “apoiar novas maneiras de pensar e estar em conjunto” (BROWN & ISAACS, 2007, p. 88).

Considerando a organização do ambiente em diferentes etapas de conferências, a entrevistada abaixo deixa evidente a dificuldade com questões materiais para desenvolver processos participativos com desenho de metodologia mais interativa. Ela explicita limites para a mediação das conversas e utilização de técnicas para a ampliação da interação, devido à disposição do espaço físico para as atividades.

“Às vezes os espaços físicos limitam muito. A gente não pode mexer em nada, não pode nem mexer nas cadeiras para fazer uma coisa redonda, no auditório tem cadeira fixa, não dá para fazer um círculo. Então a gente enfrenta

dificuldades de todos os tipos, principalmente para quando a gente quer fazer essas metodologias não convencionais que vão para o círculo e pequenos subgrupos” (Entrevista 9 – Consultoria).

Como se vê, entre as “dificuldades de todos os tipos”, estão detalhes dos espaços físicos como a impossibilidade de “mexer nas cadeiras”. São questões dessa ordem que indicam a existência da compreensão sobre a influência de condições materiais nas atividades. Com a delimitação do propósito, é iniciada a preparação do processo participativo que, a depender da metodologia desenhada, exigirá atenção à organização do ambiente. É o desenho metodológico da interação que orienta a preparação do espaço.

A organização do ambiente deixa de ser acessória e pode ser vista como determinante quando é reconhecido que esse fator externo atua no interior das relações entre participantes e na própria disposição pessoal para a interação (MOSCOVICI & DOISE, 1991). Como explicita Schrage (1990, p. 122, *apud* BROWN & ISAACS, 2007, p. 86-87), “em muitos aspectos é mais fácil atingir resultados pela mudança do ambiente da reunião do que pela tentativa de persuadir as pessoas a se comportarem de maneira diferente”.

Como se observa, criar um espaço acolhedor em sintonia com o propósito estabelecido e que dê base para a estrutura da conversa é parte da organização do ambiente. Isso significa providenciar as condições materiais adequadas para a forma de interação pretendida (tamanho da sala, disposição das cadeiras e materiais necessários) diante dos requisitos exigidos pela metodologia desenhada. A organização do ambiente, portanto, deve ser orientada pelas características do processo participativo em questão e pela busca do bem-estar das participantes. Organizar o ambiente é crucial, pois gera a oportunidade de desenho e desenvolvimento adequado da metodologia para a interação pretendida.

4.3. Desenho da metodologia

A forma de organizar a interação diante de um propósito, em um ambiente particular, estrutura uma conversa. A metodologia é o que estabelece a agenda de trabalho, os momentos, o fluxo e o ritmo das atividades. O desenho da metodologia é o plano sobre como proceder na conversa para estimular interações direcionadas ao propósito. Afinal, estabelecido o propósito e organizado o ambiente, as interações tendem

a ocorrer espontaneamente. No entanto, para manter o foco das conversas é necessário desenhar a metodologia.

Em conferências nacionais, o mais comum é a utilização da assembleia como estrutura para as conversas, seja em grupos de trabalho ou plenárias. Nessa forma de deliberação coletiva há condução do grupo por parte de uma mesa diretora, seguindo regras previamente estabelecidas pelo coletivo, no caso, regras constantes no regimento e regulamento do processo. A votação é o mecanismo de decisão utilizado para expressar a força da maioria, sendo que cada participante tem direito a um voto por questão.

As assembleias em conferências costumam se basear em textos (cadernos de propostas) que são lidos e colocados em discussão. No momento da leitura, cada participante pode apontar pontos de destaque para a análise coletiva posterior. A expressão se dá pela fala ordenada em inscrições para apresentação e defesa de posições com explicitação de divergências em relação ao texto em discussão. Intervenções são organizadas diante de tópicos em questão com falas favoráveis e contrárias ao que se coloca em pauta. O ordenamento de falas se dá por lista de inscrição e o tempo de intervenção é controlado de maneira estrita.

Em geral, as pessoas participantes podem intervir levantando questões de: Ordem – referem-se exclusivamente às regras previamente estabelecidas, ou seja, se alguém está quebrando uma regra definida na plenária inicial; Esclarecimento – dizem respeito ao conteúdo do debate, pois as questões precisam estar compreendidas para a votação; e Encaminhamento – ocorrem quando alguém quer ajudar no encaminhamento dos trabalhos e propõe procedimentos para votação.

Para a alteração de textos em discussão, com inspiração na técnica legislativa, utiliza-se a convenção de proposição de emendas: Supressivas – retiram parte do texto; Substitutivas – alteram parte do texto; Aglutinativas – fundem outras emendas ou trechos do texto; Modificativas – alteram o texto substancialmente; e Aditivas – acrescentam proposições ao texto. Em geral, uma equipe de relatoria cuida do texto e as alterações são posteriormente processadas.

O desenho metodológico das conversas responderá aos propósitos delineados para as atividades participativas: compartilhamento de conhecimento, geração de ideias, criação de relações, ação colaborativa, engajamento no conflito ou decisão

coletiva. Elas funcionam como uma estrutura ou arquitetura para a interação, pois organizam o modo de estar na conversa. Estruturas podem ser comparadas a sequências narrativas, pois orientam as formas de funcionamento das conversas. São fases, etapas ou passos de um movimento proposto para as pessoas participantes (BOJER *et al*, 2010). Não se trata de manipular ou forjar resultados, pois a depender dos princípios que orientam a ação de quem organiza o processo, a metodologia pode justamente oportunizar a expressão livre de percepções das pessoas participantes.

Em uma estrutura conversacional, além da arquitetura metodológica que delimita o modo de proceder ou o formato da interação, são utilizados estímulos que incentivam e orientam a conversa. O uso de estímulos, por exemplo com perguntas, é frequente para manter o foco das conversas em uma metodologia desenhada. “Uma pergunta que interesse aos participantes pode disparar todo um processo de aprendizado e mudança. Ela tem o poder de abrir o campo e reforçar o engajamento a temas significativos” (BOJER *et al*, 2010, p. 20). As autoras seguem dizendo: “O poder de uma boa pergunta não deve ser subestimado. As boas perguntas são catalíticas” (*idem*). Ou seja, as perguntas estimulam processos de pensamento coletivo e envolvimento direcionado em uma conversa.

Brown & Isaacs também enfatizam o poder de perguntas para estimular a contribuição e o engajamento das pessoas em conversas significativas, citando Goldberg (1997 *apud* BROWN & ISAACS, 2007, p. 96) quando diz que “as perguntas estão intrinsecamente relacionadas à ação, elas despertam e orientam a atenção, a percepção, a energia e o esforço” de um grupo. O estímulo com uma pergunta pode ser o ponto para o qual são canalizadas as energias das pessoas participantes. Assim, utilizando esse tipo de estímulo em uma arquitetura conversacional é possível incentivar a interação e orientar a conversa.

“Uma pergunta não só encaminha a reflexão sobre determinado assunto, como imprime um rumo à conversa, pois tem implícito um objetivo” (BOSCH, 2002, p. 36). Perguntas constituem estímulos à interação e reflexão coletiva por serem direcionadas ao grupo, mas permitem respostas individuais e o envolvimento de todas as pessoas participantes. A depender da maneira de organização da conversa com estímulos como perguntas é possível, na coleta de ideias, alcançar uma conversa aberta e abrangente para a expressão de múltiplos pontos de vista a cerca de um tema em pauta.

Perguntas ou outras formas de estímulo como leitura de textos de apoio, uso de recursos audiovisuais, partilha de experiências e aplicação de atividades lúdicas, despertam a possibilidade de pensamento coletivo direcionado ao propósito e resultados esperados. Por isso, é requerido o alinhamento entre a escolha do estímulo adequado e o propósito estabelecido. São os estímulos dentro de uma estrutura metodológica que direcionarão os fluxos de interação na conversa, sejam esses fluxos unidirecionais e consecutivos (uma pessoa falando após a outra em grandes grupos) ou fluxos multidirecionais e simultâneos (muitas pessoas falando simultaneamente em subgrupos).

A escolha do fluxo mais adequado ao contexto da conversa se dará considerando propósito, resultados esperados, público participante e ambiente no qual acontece a interação. Em processos no qual é necessário divergir e garantir a expressão de múltiplos pontos de vista, não há necessidade de fluxos conversacionais consecutivos, eles podem ser simultâneos. Por exemplo, ao gerar ideias em um processo coletivo, é possível estruturar a conversa em fluxos nos quais as pessoas trabalhem em pequenos grupos simultaneamente, possibilitando que mais expressões ocorram, assim, diversos participantes falarão ao mesmo tempo. Se feito um bom registro, evidentemente, será possível coletar as diferentes ideias sobre o assunto em questão. Já em momentos de deliberação coletiva, cabem fluxos unidirecionais que permitam a construção, o alinhamento ou a escolha por determinados entendimentos. Nesses casos, as pessoas necessitam escutar e formar compreensões comuns, o que demanda expressões consecutivas, ou seja, será necessário mais tempo para que cada pessoa que tenha interesse apresente seu entendimento e, posteriormente, o grupo possa decidir entre alternativas.

Uma assembleia é uma estrutura de fluxos conversacionais tipicamente unidirecionais e consecutivos, sendo que o estímulo é a leitura e discussão do texto-base para sua modificação. Importante destacar que em um processo conferencial até por sua característica escalonada, a estrutura da conversa se estabelece desde as etapas preparatórias. Em pesquisa apresentada no capítulo anterior, foi verificada a existência de etapas livres, setoriais e territoriais entre as conferências realizadas de 2003 a 2011, (IPEA, 2013). Além disso, foi constatado que em algumas houve a escolha pela priorização de propostas, pelo número limite de propostas ou pela não limitação da apresentação de demandas em suas etapas.

As escolhas metodológicas em relação à formulação de novas propostas e ao número limite de propostas impactam as condições da deliberação nas conferências, como constatado por Faria & Lins (2013) ao estudarem conferências de saúde. As autoras ressaltam que a “análise da dinâmica interna das conferências e das configurações institucionais permite afirmar que tais espaços são ocupados por distintas formas de ação, e que elas se conectam por meio de diferentes mecanismos, os quais envolvem desde as eleições dos delegados até a consolidação dialógica das propostas” (FARIA & LINS, 2013).

É evidente que a dinâmica do grupo participante dará os contornos da interação e acabará por dar vida à metodologia desenhada, mas é ela que sugere um ritmo à reunião e um fluxo para o pensamento coletivo, sempre tendo em mente o propósito e os resultados esperados do processo, considerando as pessoas participantes. Assim, para a estruturação de conversas é comum a utilização de ferramentas ou metodologias para a interação que são instrumentos estruturantes das conversas e podem contribuir com sua operacionalização (BROSE, 2010). As metodologias são modos de fazer ou caminhos para promover a interação com base em certos valores e intenções.

A adoção de diferentes formas de interação nos múltiplos níveis da escala do processo conferencial foi estudada por Faria & Lins (2013) e também por Ramos (2013). Distintas formas de ação geravam modos distintos de deliberação. Nas entrevistas da presente pesquisa foi possível perceber, por exemplo, iniciativas que tentavam uniformizar a estrutura das conversas, em particular o desenho metodológico, facilitando, inclusive, a adoção de inovações na etapa nacional. Isso aconteceu, por exemplo, nas etapas preparatórias da Conferência de Transparência e Controle Social que adotaram a priorização de propostas.

Inovações metodológicas foram apontadas por algumas pessoas entrevistadas, com destaque para o trabalho em subgrupos, a forma de priorização e também os momentos interativos. Essas metodologias e a forma como surgiram em conferências serão detalhadas no próximo capítulo. A entrevistada abaixo aponta que inovações simples foram capazes de alterar padrões de interação e fazer com que “as pessoas enxergassem o processo de conversar de um jeito diferente”.

“E o que era que a gente estava propondo? Era uma metodologia muito simples, por exemplo, dividir em subgrupos ou fazer priorização. Esse tipo de

inovação fazia com que as pessoas enxergassem o processo de conversar de um jeito diferente porque elas podiam falar. É diferente você falar num grupo de cinquenta ou num grupo de sete pessoas e aquilo se encaixar no processo” (Entrevista 3 - Consultoria).

Mesmo que haja um padrão comunicacional em um determinado contexto, se um propósito é estabelecido, pode ser pensada uma metodologia com estímulos para atingi-lo. Isso não significa forçar o grupo de participantes a agir de uma determinada forma, mas sim orientá-lo. Como dito, a dinâmica dos grupos é o que dá vida aos desenhos metodológicos de conversas, mas serão escolhas para o desenho da metodologia que poderão facilitar ou dificultar a autogestão, a explicitação de interesses e conflitos, a capacidade propositiva e de escolha de prioridades, a expressão por outros meios que não apenas o verbal, a visualização das ideias, a organização dos debates e a sistematização dos resultados. Como indicam Bryson *et al* (2013), no desenvolvimento de um processo participativo, é necessário estabelecer metodologias apropriadas para guiar o processo com um conjunto de orientações ao fluxo conversacional, garantindo a estrutura operacional para a realização das atividades, considerando a cultura e o contexto das pessoas participantes, bem como as dinâmicas de poder inerentes à política.

Afinal, cada metodologia será mais aplicável a um determinado contexto, propósito, público e ambiente. Existem inúmeros instrumentos ou ferramentas metodológicas²⁰ e cada uma traz uma visão de mundo, de ser humano e de processo grupal. Além disso, elas interpretam e sugerem distintas respostas às situações criadas na interação grupal, propondo diferentes modos de ação. Por isso, mais que ter a ferramenta à mão, é necessário saber os usos mais adequados e também promover adaptações ao contexto da aplicação. Não cabe, portanto, a fixação em uma ou outra forma de fazer, mesmo que bem-sucedida em situações anteriores, sob pena de engessar as formas de interação dos sujeitos participantes (BOJER *et al*, 2010).

Além da estrutura que orienta a conversa, o desenho metodológico é completo com o modo de registro. Como as conversas em processos participativos acontecem entre sujeitos que, por vezes, têm expectativas de desdobramento, continuidade ou encaminhamento dos assuntos em pauta, registrar ou documentar é ação

²⁰ Destacam-se ferramentas como Aquário; Café Mundial; Círculo; Consenso; Delibera; Dotmocracy; Espaço Aberto; Investigação Apreciativa; Laboratório de Mudanças; Moderação com Visualização; Oficina de Futuro; Sistematização de Experiências; Solução Criativa de Problemas; e Teatro do Oprimido. Esforços de pesquisa e sistematização de instrumentos metodológicos para processos participativos foram realizados por Bojer *et al* (2010) e Pruitt & Thomas (2008).

que, além de gerar memória do acontecido para a partilha com pessoas que não estiveram ali presentes, possibilita que a própria conversa atinja propósitos definidos. “A ausência de uma memória verbal ou visual significa que ideias criativas, imagens e percepções geradas em conversações são, com frequência, distorcidas ou perdidas” (BROWN & ISAACS, 2007, p. 163).

Por isso, para evitar perdas ou distorções, a documentação de uma conversa deve ser pensada no processo de desenho da metodologia. Isso permite que o tipo de registro seja adequado ao tipo de estrutura da conversa. Por exemplo, o registro visual aberto em algum suporte coletivo como um painel ou projetor multimídia ajuda o grupo a perceber o caminho do pensamento coletivo e acompanhar o processo da conversa (NOGUEIRA & SCHUBERT, 2001).

Desta forma, a depender dos propósitos e resultados esperados com a conversa podem ser requeridos distintos modos de registro. Para a definição da forma de registro é fundamental considerar o propósito delimitado para a conversa, mas em particular os resultados esperados. Afinal, em um processo participativo espera-se que haja consonância entre a memória e os produtos. Por isso, para cada desenho metodológico orientado por propósitos e resultados esperados haverá uma maneira mais adequada de registrar a conversa.

Como dito, conferências costumam utilizar textos-base como forma de estímulo à conversa. Isso acaba por direcionar à relatoria a forma de registro das propostas de alteração da redação dos textos, o que muitas vezes deixa de fora a riqueza dos diálogos ocorridos. É o que foi observado, por exemplo, na 3ª Conferência Nacional de Economia Solidária.

O texto final da plenária não foi visualizado pelas pessoas, pois seria trabalhado pela equipe de relatoria. As soluções para contradições internas do documento foram, assim, deixadas para depois, momento que não contaria com a presença das pessoas ali participantes. Isso fez com que tanto a redação do texto final fosse mediada por uma equipe de relatoria, quanto fossem deixadas para o conselho as soluções diante de contradições. Em determinados momentos o coordenador disse: “as propostas serão encaminhadas ao conselho nacional para a elaboração do Plano”. Em outros momentos, ele disse: “Estamos aprovando propostas para o Plano” ou “Propostas incorporadas ao Plano Nacional”. A forma de encaminhamento das propostas após a conferência não estava evidente. Além disso, as margens de interpretação das ideias eram largas. O entendimento sobre modificação no sentido do texto foi de uma interpretação da equipe de relatoria tanto nos

grupos quanto em plenário (Relato de observação na 3ª Conferência Nacional de Economia Solidária).

Pela observação realizada, salta aos olhos que o registro concentrado na equipe de relatoria, sem, ao menos, a visualização por parte das participantes, dificulta a compreensão dos encaminhamentos e apropriação dos resultados. Afinal, o registro organiza a produção coletiva e pode orientar o grupo no caminho do propósito delimitado, dando suporte às escolhas metodológicas. Nesse sentido, configurar o registro como parte do processo interativo e como meio de compartilhar a responsabilidade de documentação com as pessoas participantes incentiva o grupo a buscar a síntese das expressões para manter a memória da interação. O registro com visualização também pode auxiliar a auto-organização do grupo, pois as pessoas podem reconhecer os resultados já alcançados e decidir pelo rumo da conversa ou mesmo delimitar os assuntos para intervenções com mais foco. Ainda na 3ª Conferência Nacional de Economia Solidária foi possível perceber que um grupo foi se esvaziando, pois, com base na visualização do registro, pôde discordar da forma de organização da conversa.

Embora a forma de trabalho tenha sido apresentada no início, foi se alterando no meio do diálogo de um dos grupos sem que as alterações fossem explícitas. A coordenação do grupo pareceu querer cumprir uma tarefa, evitando polêmicas, pois estavam premidos pelo tempo e pela necessidade de entregar a sala para outra atividade. Aos poucos, só puderam falar sobre a redação pessoas que estiveram no grupo cujo relator apresentava a ideia. Isso foi limitando a possibilidade de interação para a melhoria da redação. Uma pessoa insatisfeita com a forma de trabalho do grupo disse: “Essa metodologia vai levar a um produto de baixa qualidade”. Em certo item, o coordenador, disse que uma proposta de redação estava “difícil de engolir”. Ele dava opiniões de conteúdo e às vezes não viu pessoas que queriam falar. Uma participante disse: “É o grupo que precisa dizer o que entende pela ideia, pois nessa conversa estão mudando toda a ideia anterior”. Outro participante disse que se fossem discutir cada ideia, não terminariam. Para falar de uma ideia, uma pessoa disse que era daquele grupo cujo relator estava apresentando as ideias. O coordenador insistiu na rapidez e justificou sua fala pela pertença ao grupo que apresentava as ideias. Aos poucos, a miniplenária foi ficando cada vez mais silenciosa e algumas pessoas foram saindo (Relato de observação na 3ª Conferência Nacional de Economia Solidária).

O esvaziamento dos grupos, tendo em vista o cansaço gerado por estruturas conversacionais pouco eficazes e mediações pouco eficientes, foi também apontado por algumas pessoas entrevistadas. Porém, elemento de destaque foi a impossibilidade de aprofundamento de determinados temas em conferências e mesmo a ausência de certos sujeitos pelo formato que gerava conversas superficiais. Vai nesse sentido a percepção de uma entrevistada que, comentando sobre inovações tecnológicas

nas metodologias, enfatiza que pelo instrumento escolhido há dificuldades para que algumas pessoas participem com qualidade das deliberações.

“Das outras experiências que eu acompanhei, eu achei que as conferências mais recentes têm feito esforços maiores, no sentido de adotar novas tecnologias, principalmente na parte de votação. Esse foi o exemplo da Conferência de Igualdade Racial que adotou um sistema eletrônico de votação. Eu achei que funcionou bem, mas é difícil de avaliar, porque alguns participantes podem ter experiências negativas, ao passo que outros têm experiências muito positivas. No grupo de trabalho em que eu estava, percebia que algumas pessoas não estavam necessariamente entendendo como era o mecanismo de votação. E aí a votação passava muito rápido, você não conseguia votar” (Entrevista 10 - Consultoria).

As inovações nas estruturas conversacionais são impulsos para modificar repertórios de ação. Isso acontece, por exemplo, com a votação eletrônica ao invés da votação com crachá. Por isso, enfrentaram resistências do modo de proceder já instituído. De toda forma, como indica a entrevistada, o uso do instrumento pode não ser compreendido por todos da mesma forma e na mesma velocidade. Por isso, não basta estabelecer o propósito, organizar o ambiente e desenhar a metodologia. É central mediar o processo de interação, pois a mediação dá o suporte à conversa, considerando o propósito, ambiente e metodologia, com ênfase nas necessidades da estrutura da conversa e diante da dinâmica do grupo de participantes.

4.4. Mediação do processo

O papel de mediação é aquele desempenhado por pessoas que desenham e desenvolvem o processo participativo, sendo central nas chamadas capacidades conversacionais. Orientada pelos propósitos e resultados esperados, a mediação é guia no fluxo conversacional. É ela que dá as direções do processo a ser desenvolvido pelo grupo de participantes. Cabe a quem faz a mediação estruturar a conversa, estimulando a interação focada nos propósitos e resultados esperados.

A principal tarefa da mediação é, portanto, o apoio metodológico ao grupo. Isso implica desenhar e desenvolver a metodologia, sem descuidar da organização do ambiente necessário para viabilizá-la. As pessoas que desempenham o papel de mediação necessitam de forte habilidade de escuta e leitura da dinâmica do grupo, além de domínio de técnicas, ferramentas ou metodologias para a estruturação conversacional (BOSCH, 2002; NOGUEIRA & SCHUBERT, 2001).

Uma questão que se coloca à mediação de processos participativos trata da pertinência de mediação por integrantes ou por pessoas externas ao grupo. Há vantagens e desvantagens em ambas as opções. Provavelmente a alternativa que se coloca é considerar o contexto e o propósito para verificar a adequação da mediação interna ou externa. Por um lado, uma pessoa que integra o grupo pode ter dificuldade de manter a imparcialidade na mediação e pode acabar direcionando o trabalho, seja consciente ou inconscientemente. Por outro lado, uma pessoa externa ao grupo de participantes pode não compreender as dinâmicas ali inerentes e desconsiderar o processo grupal diante da busca por resultados.

Em conferências, há casos tanto de mediação externa como interna. Em muitas ocasiões, como foi na 3ª Conferência Nacional de Economia Solidária, a comissão organizadora nacional se divide pelos grupos de trabalho e estimula que o próprio grupo escolha coordenador e relator com o papel de mediação. No entanto, tal opção gera dificuldades, como foi possível observar, quando são escolhidos mediadores que não conhecem previamente o desenho da metodologia.

No momento de escolha de coordenadora e relator, o representante da comissão organizadora disse: “Será por democracia ou dedocracia?”. A única mulher que falou após ele foi escolhida coordenadora. A coordenação e relatoria dos grupos escolhida pelos próprios participantes não era reivindicada, tornando a tarefa figurativa. Por vezes, a mediação foi toda de pessoas indicadas pela comissão organizadora para serem coordenadoras e reladoras de apoio. Isso ocorria também porque havia uma forma de trabalho estabelecida, que esta equipe de apoio conheceu previamente (Relato de observação na 3ª Conferência Nacional de Economia Solidária).

Nesse caso, a escolha da mediação interna acabou figurativa, pois quem conhecia o desenho metodológico era a equipe de apoio. A mediação externa foi utilizada em algumas conferências que chegaram a contratar equipes profissionais, como os casos de Cultura, Transparência e Controle Social, Segurança Alimentar, Segurança Pública, entre outros. Nesse sentido, pessoas ou empresas especializadas em mediação coordenavam equipes responsáveis pelas atividades nos grupos e plenárias. Como indicam pessoas entrevistadas, a depender da forma como ocorriam as atividades de preparação da equipe, a mediação tornava-se mais uniforme e qualificada.

“Na CONSEG [Conferência de Segurança Pública] a gente foi para um hotel separado, ficou em imersão. Acho que isso dá um tom que, com certeza, colabora, pois você está num lugar bonito, com comida gostosa, convivendo com as pessoas o tempo todo. O tempo que a gente teve (foram quatro ou

cinco dias de formação) permitiu a equipe de metodologia olhar, conhecer exatamente o trabalho e quem era quem para, assim, fazer opções de quem iria assumir cada grupo. O fato da equipe de metodologia estar preparada ou não para desenvolver o trabalho, para mim, tem influência total no resultado final. Porque se o mediador não sente confiança no coordenador dele, se a história fica frouxa para o mediador, imagina quando ele for passar para o grupo! Dependendo do grupo você é trucidado” (Entrevista 28 - Consultoria).

A formação para a mediação apareceu como inovação a ser especificada no próximo capítulo. De todo modo, aqui cabe apontar que a entrevistada menciona explicitamente que a preparação da equipe influencia os resultados. Afinal, apoiada em propósitos e procedimentos claros, explicitados na preparação, é que a mediação pode reconhecer os movimentos do grupo participante e, com flexibilidade, realizar adaptações à estrutura da conversa planejada. “É nesse ponto que descobrimos o valor do propósito e dos princípios: um propósito claro e um conjunto de princípios vivos e encarnados no facilitador permitirão que ele improvise e responda com uma liberdade conectada a uma direção clara” (BOJER *et al*, 2010, p. 26).

A importância da preparação da equipe de mediação fica também explícita em outras entrevistas que ressaltam o suporte emocional para lidar com grupos conflituosos. Dada a pressão sentida pela mediação externa em processos conferenciais, atividades mais profundas de formação parecem ter sido utilizadas em algumas conferências, como indica a seguinte entrevistada.

“Porque aí a gente começou a fazer em cada processo de formação de equipe, a valorização do trabalho do grupo, a valorização das pessoas. Isso para a gente sempre foi muito central. Trabalhar com o ser humano na sua integridade. Em nossa formação para mediação tinha beleza, harmonia, espiritualidade, corpo, a gente tinha elementos que levavam para o trabalho do grupo, outro jeito de fazer. A gente pouco conseguiu experimentar isso com os participantes, mas nas equipes de mediação isso era vivenciado na profundidade possível. Até porque era muito grande o desgaste emocional dos mediadores nos grupos. Então a gente experimentava também cuidar dessas pessoas que estavam a serviço” (Entrevista 3 - Consultoria).

Diante da demanda por qualificação para mediações complexas, em ambientes com “desgaste emocional”, as pessoas entrevistadas sinalizam que a especialização e contratação de profissionais específicos é vantajosa à Administração Pública. Isso ocorre tanto pela necessidade de neutralidade em relação aos conteúdos dos diálogos quanto pela importância do domínio das técnicas de mediação, como indica a entrevistada abaixo.

“Tem coisa assim que eu acho que não dá para ser servidor. A mediação, por exemplo, e a relatoria é uma, porque existe um domínio da própria ferramenta. Também acho que como está sendo feito não é o ideal. Não é porque eu me deio um grupo institucional, que eu consigo mediar comunidade. O que tem acontecido é a criação de pequenos grupos especializados. Tem um grupo de mediadores que está em todas as conferências. Alguns relatores também estão em todas. Você tem aí quatro ou cinco consultores de metodologia na Esplanada” (Entrevista 11 - Gestão).

Além de explicitar que há um domínio de técnicas próprias à mediação e relatoria, a entrevistada já sinaliza uma das conclusões desta pesquisa: a existência de uma rede de consultores que atuou em grande parte das conferências nacionais ocorridas a partir de 2003. Esses profissionais contribuíram com a disseminação de inovações metodológicas em processos conferenciais, como será visto no capítulo 6. Aqui, mais um destaque de entrevista que indica a importância e o papel da mediação do processo.

“No meu ponto de vista, quando eu estou à frente de grupos seja no ambiente virtual, seja no ambiente presencial, eu estou interessada ali, no caso das conferências, em conseguir promover um mínimo de conversa e que dessas conversas gerem resultados e desses resultados se consiga passar para uma próxima etapa de consolidação, de aprovação, de deliberação, de priorização daquilo que foi decidido” (Entrevista 26 - Consultoria).

A entrevistada sinaliza que sua preocupação como mediadora em processos participativos como conferências é promover conversas que gerem resultados. O desafio é saber estruturar e manter uma conversa em grupo, gerando espaços para que cada sujeito possa apresentar seus pontos de vista, mas, em particular, condições para ouvir os outros e convergir em questões comuns. Para tal, são necessárias técnicas e habilidades que possibilitem nível distinto de entendimento e compreensão entre diferentes, trazendo à tona pressupostos e permitindo a compreensão e a mudança de posições.

Cordioli (2009) aponta algumas virtudes do mediador que podem ser lidas como habilidades e tarefas: motivar para o trabalho coletivo e a autogestão; garantir a direção do processo; sensibilizar para os aspectos relevantes da conversa; estimular a participação de todos; mobilizar os conhecimentos e experiências das pessoas participantes; conectar ideias; assegurar um ambiente de cordialidade; garantir equilíbrio entre participantes; assegurar suporte afetivo e psicológico; utilizar formas de registro e comunicação apropriadas; compartilhar a avaliação do processo.

Além do domínio técnico, da escuta atenta e da flexibilidade, são requeridas diferentes habilidades a quem se propõe o papel de mediação. Baker & Fraser (2005) apresentam as principais competências para a atuação da mediadora, elencadas pela Associação Internacional de Facilitação²¹. Algumas já estão evidentes nas tarefas acima relacionadas, outras tratam de diferentes aspectos do trabalho. Como não cabe aqui uma lista exaustiva, vale ao menos mencionar os âmbitos das habilidades: preparação do processo²², criação e sustentação de um ambiente participativo²³ e orientação do grupo visando resultados adequados²⁴. Além de habilidades nesses âmbitos, as autoras destacam a necessidade de atitudes específicas da mediadora perante os grupos, em particular, a confiança no potencial do grupo e a busca pela imparcialidade²⁵.

Quando é observada a lista de habilidades e atitudes, além das tarefas antes elencadas, parece pretensioso achar que uma só pessoa reunirá todas as aptidões requeridas para desenvolver com destreza a mediação de processos participativos. Em certa medida, um “super-mediador” é imaginado ao serem considerados tantos aspectos, fora os aqui não indicados que tratam de questões ligadas à contratação ética e ao desenvolvimento profissional. Tamanha exigência é, de fato, requerida quando se observa a complexidade da mediação de interações humanas em grupos. Por isso, existem iniciativas de formação de mediadores no âmbito governamental (a exemplo de cursos específicos na área ambiental²⁶ e pagamento de cursos individuais²⁷) que contribuem com a disponibilização de corpo técnico qualificado para tal tarefa, facilitando a mobilização de capacidades nesse âmbito. De toda forma, é cabível ponderar que poucas serão as pessoas que sozinhas reunirão todas as competências elencadas. Assim, é comum o trabalho em equipe para a complementaridade de habilidades (BOJER *et al*, 2010).

Se considerado que, como apontado anteriormente, são inúmeras as habilidades necessárias à mediação qualificada, parece adequado o balizamento mínimo

²¹ *International Association of Facilitators*. Disponível em: <www.iaf-world.org>

²² No original: “Plan Appropriate Group Processes” (BAKER & FRASER, 2005, p. 468).

²³ No original: “Create and Sustain a Participatory Environment” (BAKER & FRASER, 2005, p. 469).

²⁴ No original: “Guide Group to Appropriate and Useful Outcomes” (BAKER & FRASER, 2005, p. 470).

²⁵ No original: “Trust group potential and model neutrality” (BAKER & FRASER, 2005, p. 471).

²⁶ Há histórico de cursos de mediação realizados na Agência Nacional de Águas, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e Ministério do Meio Ambiente

²⁷ Em alguns casos, o governo federal paga a seus funcionários cursos de formação em mediação como os oferecidos por empresas como Cordioli, H+K, e Reos Partners.

com formações prévias às atividades como conferências nacionais. Se não for para desenvolver habilidades, ao menos, servirá para alinhar procedimentos entre as pessoas responsáveis pela condução das atividades na conferência. Até porque, como diz uma entrevistada, a experiência não parece ser fator determinante para o desempenho.

“Eu já vi acontecer de moderadores experientes num primeiro momento, nos quinze primeiros minutos de sala perderem o grupo e ter realmente uma dificuldade muito grande de dar continuidade. Ocasões em que foi preciso trocar moderadores de sala. E já vi gente nova que foi bonitinho. O contrário também já aconteceu. Uma pessoa nunca pegou um grupo grande, totalmente inexperiente com conferência, e o grupo a massacrou. Quando a pessoa se coloca insegura perante o grupo, aí pode ser realmente massacrada pelos presentes, pelos participantes” (Entrevista 34 – Consultoria).

Mesmo que a experiência não seja definidora do sucesso da mediação, certamente pode contribuir para uma pessoa enfrentar situações em que pode ser “massacrada pelos presentes”. Afinal, como relacionaram Baker & Fraser (2005), são necessárias inúmeras habilidades para a sustentação de um processo participativo e orientação de um grupo aos resultados esperados. Por isso, é significativa a formação para a mediação no contexto de conferências. Ainda mais, considerando que são necessárias preparação e flexibilidade para responder à dinâmica grupal de forma criativa e adequada.

Pela pesquisa realizada para esta tese foi possível constatar a existência de conhecimentos aplicados que possibilitam a preparação e a realização de atividades efetivamente interativas no contexto da gestão participativa. Chamadas de capacidades conversacionais, pela influência na interação conversacional dos sujeitos participantes de processos participativos, esses saberes práticos foram aqui identificados e organizados em quatro âmbitos: (estabelecimento do propósito, organização do ambiente, desenho da metodologia e mediação do processo).

Esse conjunto de conhecimentos ganha relevância, pois orienta a forma de interação nas conversas. Em especial, se considerado que os processos políticos são produtos de relações sociais, e que processos participativos de qualidade demandam livre expressão e deliberação coletiva entre sujeitos diversos. Por isso, a defesa é que capacidades conversacionais são os recursos organizacionais mobilizados pelo Estado para a promoção da participação social na gestão de políticas públicas. Com a identificação de capacidades conversacionais realizada, o próximo capítulo abordará como essas capacidades estatais se materializaram na realização de conferências.

5. Materialização de capacidades conversacionais: inovações metodológicas geradas em conferências nacionais

Inovações são aqui entendidas como soluções aplicadas a um determinado contexto para a melhoria de algo que era realizado de outra maneira. Inovação não é, necessariamente, invenção ou novidade, algo que nunca foi visto (DRUCKER, 2002). As inovações metodológicas são melhorias ligadas aos procedimentos que estruturam as conversas realizadas em processos participativos, em particular, ao desenho da metodologia. Em conferências, as inovações representam alterações no modo de fazer comum, ou seja, modificações em práticas de organização desses processos. Por serem alterações nas metodologias, são capazes de materializar as capacidades conversacionais, isto é, expõem os saberes práticos que influenciam a forma de interação entre participantes.

Baseado no modo de funcionamento das conferências nacionais, apresentado no capítulo 3, seria possível rastrear inovações nas principais áreas de trabalho das comissões organizadoras, a saber: metodologia das conversas, sistematização das propostas, mobilização de participantes, logística de eventos e comunicação social. Por exemplo, entre as soluções aplicadas ao desenho e desenvolvimento desses processos participativos estão a instituição de cotas e de etapas setoriais como formas de incentivo à participação de grupos historicamente excluídos da política, além de estratégias de mobilização com seminários, mostras e projetos especiais. No entanto, considerando as capacidades conversacionais identificadas, o foco neste capítulo são as áreas de metodologia das conversas e sistematização de propostas. Afinal, elas impactam diretamente a arquitetura conversacional e são expressões da dimensão técnica das capacidades estatais necessárias à promoção de processos participativos, em específico, do desenho da metodologia e da mediação do processo.

Neste capítulo, estão apresentadas inovações encontradas no desenho metodológico e na mediação de conferências como base para investigar como foram mobilizadas as capacidades estatais para a promoção da participação social, isto é, capacidades conversacionais. O próximo capítulo tratará da forma de mobilização de tais capacidades. Antes disso, serão apresentadas inovações metodológicas encontradas em conferências nacionais que são a materialização de capacidades conversacionais: sistematização de propostas, conferências livres, conferências virtuais, priorização de

propostas, trabalho em subgrupos, plenárias intermediárias, momentos interativos e formação para mediação.

Cabe dizer que as inovações mencionadas foram as captadas nas entrevistas desta pesquisa, pois podem ter acontecido outras em outros processos conferenciais que as pessoas entrevistadas não tomaram parte nem tiveram notícia. Este capítulo está organizado em seções específicas para cada inovação mapeada com o intuito de descrevê-las, facilitando a identificação e compreensão das possíveis melhorias empreendidas no modo de funcionamento comum aos processos conferenciais. Uma prática foi considerada inovadora não por ser novidade, mas por contribuir com a qualificação da participação, em particular, considerando o parâmetro de qualidade referente à liberdade para expressão e deliberação coletiva.

Diferentes pessoas entrevistadas mencionaram experiências das primeiras edições das conferências de Cultura, Juventude, Segurança Pública, e Transparência e Controle Social como muito relevantes, seja porque estavam nas equipes que implementaram as inovações, seja porque buscaram conhecimentos práticos nos registros dessas conferências para desenvolver seus trabalhos. Dessa forma, a opção neste capítulo foi referenciar as conferências sempre que não representasse risco de identificação dos sujeitos entrevistados. Reconhecidas as inovações, referenciando sempre que possível suas origens, será possível passar ao próximo capítulo que analisará a forma de implementação e disseminação dessas práticas inovadoras. Isso contribuirá com a compreensão sobre como são mobilizadas as capacidades estatais necessárias à promoção de processos participativos.

5.1. Sistematização de propostas

Foi difícil precisar a origem das soluções geradas para enfrentar o desafio técnico do registro de ideias. De toda forma, entrevistar pessoas que atuaram na gestão de diferentes conferências possibilitou perceber o estabelecimento, por meio da prática, de uma forma de sistematização das propostas advindas das etapas preparatórias. A forma de organização do trabalho, embora variável a depender das condições de trabalho, manteve o seguinte padrão. O trabalho, geralmente, se inicia com uma leitura do conjunto das propostas recebidas e verificação se a classificação por eixo temático está adequada. Ocorre a realocação quando uma proposta é mais adequada em outro eixo temático.

Posteriormente, são feitos agrupamentos por temas semelhantes dentro do mesmo eixo, possibilitando a identificação de subtemas. Nesse momento, são identificadas propostas com ideias mais fortes nos subtemas, passando à aglutinação de propostas em torno de ideias capazes de sintetizar subtemas. Em algumas conferências, a origem de cada proposta é anotada, ao aglutinar ideias semelhantes, permitindo posterior rastreamento das fontes da nova redação. Também ocorre uma verificação de inconsistências no agrupamento e a identificação de propostas controversas ou concorrentes no mesmo assunto para, assim, passar à redação final do caderno de propostas.

Foi possível notar que para a sistematização de propostas algumas equipes utilizaram *softwares* desenvolvidos especificamente para essa tarefa, como o SISCONFERÊNCIA. Esse sistema foi desenvolvido pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) para o apoio à organização de conferências. Esse sistema foi utilizado inicialmente em conferências da área da saúde²⁸. No entanto, a equipe do DATASUS foi chamada a apoiar a realização de outras conferências²⁹. Organizado em módulos de credenciamento e relatoria, o sistema não pode ser customizado às necessidades específicas de uma conferência, pois o formato é fixo no modelo de conferência da saúde, mas pode ser utilizado por qualquer conferência, desde que solicitado e aceito o termo de uso em seu *site*³⁰.

Com a intenção de ter soluções adaptadas a especificidades operacionais da sistematização de suas propostas, considerando desenhos metodológicos singulares, algumas conferências optaram por desenvolver sistemas próprios, como foi o caso da 1ª Conferência de Defesa Civil e da 3ª Conferência de Promoção da Igualdade Racial³¹. Outras trabalharam com programas de análise de dados qualitativos como o NVIVO (1ª

²⁸ Entre 2003 e 2011 foi possível identificar que as seguintes conferências de saúde utilizaram o SISCONFERÊNCIA: 12ª, 13ª e 14ª Conferência de Saúde; 1ª Conferência de Saúde Ambiental; 2ª Conferência de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde; 3ª Conferência de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde; 3ª Conferência de Saúde do Trabalhador; 4ª Conferência de Saúde Mental; 4ª Conferência de Saúde Indígena.

²⁹ Entre 2003 e 2011 foi possível identificar que as seguintes conferências também utilizaram o SISCONFERÊNCIA: 1ª Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário; 1ª Conferência LGBT; 1ª Conferência de Assistência Técnica Rural; 1ª e 2ª Conferência de Promoção da Igualdade Racial; 2ª Conferência de Economia Solidária; 2ª Conferência de Políticas para as Mulheres; 2ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa; 2ª e 3ª Conferência de Cidades; 2ª e 3ª Conferência de Meio Ambiente; 3ª Conferência de Aquicultura e Pesca; 3ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional; e 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos.

³⁰ Acesso: <http://datasus.saude.gov.br/multimedia/sisconferencia>

³¹ Ambas contrataram a Universidade Federal de Santa Catarina para o trabalho.

Conferência de Segurança Pública) ou mesmo organizaram as informações em planilhas de EXCEL (1ª e 2ª Conferência de Cultura). E houve aquelas que trabalharam de modo mais artesanal para a sistematização de propostas, como indica a entrevistada em relação à 1ª Conferência de Juventude: “Você nem imagina, na conferência a gente cortava papel e colava na parede” (Entrevista 4 – Consultoria).

Outra entrevistada não vê problema na escolha de ferramentas mais tecnológicas ou artesanais, pois diz que “seria possível usar até papel, pois o importante é a sistemática e a compreensão dos temas em questão. E, claro, o tempo para a apropriação do conteúdo e produção do texto” (Entrevista 23 – Consultoria). Para ela, o principal desafio enfrentado pela equipe de sistematização é o prazo para o trabalho diante do volume de material recebido e das diretrizes metodológicas que orientam o processo. Além disso, a entrevistada apontou que: “se não tem uma metodologia bem desenhada isso dificulta muito”. Deu o exemplo de uma conferência que não definiu bem a metodologia para as etapas preparatórias. “A metodologia ficou tão frouxa que eles não delimitaram o número máximo de envio de propostas pelas estaduais, nem pelas estaduais quem dirá pelas livres. Então as conferências não tinham número máximo de propostas, isso dificultou a sistematização”. É onde se vê a relação intrínseca entre a sistematização de propostas e a metodologia das conversas.

O aporte de técnica para o trabalho de sistematização de propostas possibilitou que o produto, caderno de propostas, pudesse ser incrementado no decorrer das experiências. Esse foi o caso da 2ª Conferência de Proteção e Defesa Civil que tentou integrar fortemente o processo de mediação das conversas com os subsídios para o debate na etapa nacional. O documento final foi elaborado como um meio de consulta não apenas para a conferência, mas uma ferramenta de aprendizagem contínua, como relata a entrevistada.

“A inovação foi muito no diálogo com a metodologia. Conseguimos construir um caderno, que não era meramente um retrato do que chegou, mas um caderno também informativo, mais do que explicativo, informativo e provocativo. Isso exigiu muito diálogo com a equipe técnica para fazer isso de uma maneira responsável, de uma maneira criativa e pautada na percepção do público. Porque eu pude acompanhar algumas estaduais e pensei ‘esse público aqui precisa de uma cutucada’” (Entrevista 23 – Consultoria).

Assim, a equipe de sistematização juntamente com técnicos do Ministério da Integração se reuniram para elaborar um material que refletisse os conteúdos

encaminhados pelas etapas preparatórias, mas que pudesse também gerar reflexões tanto na conferência como, posteriormente, em estados e municípios. A organização do caderno privilegiou um caráter pedagógico e de troca de informações e experiências entre as participantes. Segundo a entrevistada, a inovação foi possível, pois o órgão “percebeu que é muito trabalho, que tem uma técnica envolvida, uma metodologia que ordena esse trabalho e otimiza o tempo, o recurso, o processo como um todo. Acho que isso é parte do amadurecimento de todo processo conferencial” (Entrevista 23 – Consultoria).

O que se observou na sistematização de propostas foi a uniformização de procedimentos básicos, mas também a inovação com o uso de algumas ferramentas tecnológicas para otimizar o trabalho. O próprio desenvolvimento do SISCONFERÊNCIA pelo Ministério da Saúde, que depois foi disponibilizado a outros órgãos, demonstra a ocupação do Estado com a mobilização ou geração de recursos adequados à gestão de processos participativos. O esforço de adaptação da sistematização de propostas às metodologias das conversas também é significativo da materialização das capacidades conversacionais. Tanto o estabelecimento do propósito quanto o desenho da metodologia são capacidades que parecem orientar a tarefa da sistematização de propostas para a elaboração adequada do texto que subsidia as conversas em conferências nacionais.

5.2. Conferências livres

Pelo que foi possível notar, as conferências livres como etapas nos processos conferenciais surgiram em meio à 1ª Conferência de Juventude e foram, posteriormente, utilizadas em outras áreas de políticas públicas³². Uma das entrevistadas³³ disse como surgiu a ideia.

“Surgiu quando eu estava fazendo um planejamento estratégico no Ministério da Cultura e o Secretário Executivo fez uma crítica à Conferência, que eu mesmo tinha feito, mas ele nem sabia que eu tinha feito. Ele fez uma crítica falando que ela estava muito restrita à base social do PT. Ele provocou: ‘e o cidadão pipoca’? Pipoca é aquele folião que não entra no cordão no carnaval da Bahia. E eu fui dormir com aquele *insight* do cidadão pipoca, acordei no dia seguinte com a ideia da conferência livre. Comecei a pensar qual seria a Conferência ideal para usar, sabia que a juventude estava no processo de

³² A pesquisa do IPEA (2013) mapeou que entre 2003 e 2011 também foram usadas etapas livres nas áreas de Comunicação; Cultura; Defesa Civil; Esporte; LGBT; e Segurança Pública.

³³ Pelo compromisso de anonimato, essa entrevistada não foi identificada. É possível dizer apenas que sua atuação se deu na área de consultoria.

organização, então, me aproximei da equipe da Secretaria Nacional e fiz a proposta. Foi difícil, mas o pessoal aceitou o nome, resistiam, pois diziam que poderia passar a ideia que as conferências como já são, não são livres. De todo jeito, aceitaram o nome, mas nem todos aceitavam a ideia, pois havia grande disputa interna e necessidade de controle”.

Essa fala é significativa pela compreensão crítica a respeito da restrição do modelo conferencial a setores afetos às práticas de diálogo político ali contidas. Quando a entrevistada fala que as conferências estavam restritas à “base social” do Partido dos Trabalhadores - PT, parece ter em mente tanto o processo de mobilização como a estrutura metodológica. Na sequência, sugere que a noção do “cidadão pipoca” poderia arejar o modo comum de funcionamento das conferências. Nessa concepção, as conferências livres seriam oportunidades para a entrada do “cidadão pipoca” no “cordão” do bloco da participação. Por permitirem a organização autônoma da sociedade, considerando que conferências são organizadas pelo Estado, essa seria uma possibilidade para outras formas de funcionamento que, supostamente, envolveriam outros públicos.

Como a entrevista revelou, havia uma preocupação com a impressão que o termo “livre” pudesse insinuar que as demais etapas não fossem “livres”. A noção de liberdade contida na própria denominação, que depois foi usada por outras conferências, expressou parte das disputas pela forma de organização do processo participativo. Se “livre” significar tendência à redução de controle por parte do Estado nos processos de interação com a sociedade, é possível perceber alinhamento com as ideias de Roberts (2002) quando fala que o desapego pelo controle dos resultados está entre os requisitos para a adoção de perspectiva participativa na gestão pública. Algo distinto do que a entrevista revela quando algumas pessoas na equipe da Secretaria Nacional de Juventude tinham “necessidade de controle”.

De toda forma, parece que a disputa pelos sentidos da ideia de liberdade permaneceu com a disseminação dessa inovação metodológica. O termo conferências livres foi muito utilizado, algumas vezes até rompendo com a noção de autonomia de organização da sociedade contida em sua concepção. Isso foi possível observar, por exemplo, em uma etapa local da 2ª Conferência de Mulheres, ocasião em que a Secretária de Mulheres do Distrito Federal estava convidando as pessoas presentes para uma conferência livre. Mesmo na primeira utilização, o Manual Orientador para Conferências Livres publicado pela Secretaria Nacional de Juventude para a 1ª Conferência de Juventude explicitava:

“O que não é Livre na Conferência? Há apenas duas questões que necessariamente devem ser trabalhadas em qualquer Conferência Livre: a. Contextualização e discussão a partir do Texto-Base da CNJ; b. Preenchimento e envio do Relatório-base (via *site*). Estes são os dois únicos pré-requisitos indispensáveis à realização da Conferência Livre. Todas as demais questões ficam por conta da criatividade de cada organizador” (grifo do autor - SNJ, 2007, p. 6).

Ao indagar o que não é livre na conferência livre parece que a intenção é demarcar que há liberdade na forma de organização, embora haja dois requisitos: usar o texto-base e enviar um relatório. Isso também aparece no relatório final da 1ª Conferência de Segurança Pública quando a liberdade é característica destacada nas conferências livres dizendo que “embora haja algumas regras básicas de funcionamento, elas não diminuem o caráter libertário. Liberdade para organizá-las, divulgá-las e para definir seu formato” (MJ, 2009, p. 59). Nessa conferência, foram realizadas etapas livres, inclusive, em unidades do sistema prisional.

Embora com disfunções, como já mencionado quando o Estado acaba convocando conferências livres, houve disseminação da ideia. No entanto, as entrevistas revelaram que a ideia das conferências livres ainda não havia sido plenamente utilizada até a realização da 1ª Conferência sobre Migrações e Refúgio, pois estavam restritas ao encaminhamento de propostas à etapa nacional. A entrevistada que criou as conferências livres disse que a ideia original de eleger ou sortear representantes também em conferências livres para a etapa nacional não foi adotada na 1ª Conferência de Juventude. Assim, posteriormente, como uma alternativa no contexto de mobilização, foi utilizada na 1ª Conferência sobre Migrações e Refúgio. Nessa conferência, além de propostas, as conferências livres encaminharam representantes diretamente à etapa nacional, conforme explica uma entrevistada.

“Nossa principal preocupação era como instigar a participação de migrantes. Conferências livres? Ótimo, pois não depende do governo para acontecer. Então definimos que sete pessoas seria número suficiente a se conformar uma conferência livre. E para registrar como conferência livre bastaria uma pessoa que seria o responsável, ela não precisava nem dar o CPF no momento do registro, precisava só preencher uma lista de presença, assinar, colocar suas referências, e mandar o nome das sete pessoas na lista de presença, a ata da reunião e as propostas definidas. No final das contas, um delegado de cada conferência livre foi selecionado para participar da etapa nacional diretamente”. (Entrevista 13 – Gestão)

A inovação do encaminhamento de representantes de etapas livres à nacional foi possível também pela dimensão da conferência, pois com maior mobilização

seria necessário escolher ou sortear as participantes. De toda forma, a noção de organização autônoma pode funcionar bem tanto em contextos em que as pessoas participantes não são vistas como sujeitos de direitos, como foi o caso do sistema prisional e das migrações, quanto em contextos em que a busca é por estímulo à construção da identidade como sujeito político, como no caso da juventude. A autonomia organizativa em uma conferência livre converge com a noção apresentada de livre expressão em um processo participativo de qualidade.

5.3. Conferências virtuais

Embora algumas entrevistadas tenham dito que outras áreas utilizaram tecnologias de comunicação e informação para a mobilização, foi na 1ª Conferência de Segurança Pública que a conferência virtual foi experimentada como uma etapa do processo conferencial e, posteriormente, aprimorada em outras conferências³⁴. Nessa conferência, os resultados dos fóruns virtuais “foram levados para o caderno de propostas da etapa nacional com o mesmo peso de qualquer outra etapa” (MJ, 2009, p. 66). Como explicita uma entrevistada, a inovação não foi tanto a utilização da tecnologia, mas a “previsão regimental da conferência virtual como uma etapa preparatória e não como uma ação de mobilização” (Entrevista 29 – Gestão).

Além de possibilitar a participação de pessoas que não teriam disposição à presença em conferências, as etapas virtuais podem atuar no que foi apresentado anteriormente como estrutura do fluxo comunicacional. As interações em conversas com o uso de tecnologias de comunicação e informação possibilitam fluxos multidirecionais e simultâneos, até porque a transmissão de dados permite comunicações síncronas e assíncronas. Mas o que muda na lógica de ação da participação digital? Essa pergunta foi respondida pela entrevistada abaixo.

“Desintermediação completa. Não interessa mais quais são as referências dos atores que estão participando ali, mas interessa os argumentos que eles estão trazendo à mesa. Isso é uma mudança muito radical para alguns setores, pois rompe com a lógica da representação. No entanto, há inúmeros desafios. Por exemplo, como você protege as minorias de impulsos de ordem plebiscitária? Como você garante que os processos e metodologias de participação digital não vão ser autoritários? Porque uma solução encontrada até hoje foi a

³⁴ Pesquisa anterior mapeou que entre 2003 e 2011 também foram usadas etapas virtuais nas conferências de Ciência, Tecnologia e Inovação; Comunicação; Cultura; Juventude e LGBT (Ipea, 2013).

democracia representativa. No entanto, na participação digital não há intermediários” (Entrevista 29 – Gestão).

A “desintermediação” aponta para democracia direta. A participação digital teria, portanto, uma lógica próxima à visão deliberativa. A própria entrevistada aponta que o que interessa são “os argumentos que eles estão trazendo à mesa”. Como indica Faria (2010), entre teóricos deliberativos haveria concordância que no ato deliberativo ocorreria justificção pública e as discussões estariam acessíveis para múltiplos pontos de vista. Talvez isso seja possível em espaços digitais. No entanto, a mesma entrevistada já indica desafios da lógica de ação da participação digital: impulsos plebiscitários; invisibilização de minorias; e agregação de preferências.

Por isso, as experiências de conferências virtuais parecem ter sido aprimoradas ao longo do tempo. Algumas pessoas entrevistadas deram destaque às práticas desenvolvidas na 1ª Conferência de Transparência e Controle Social. Além da parceria com o portal e-Democracia da Câmara dos Deputados que forneceu a infraestrutura tecnológica e fez adaptações para o contexto da conferência, a inovação foi a contratação de uma equipe para a mediação digital. Embora central à interação à distância, os aspectos tecnológicos, mesmo inovadores, foram posteriormente mais bem desenvolvidos, a exemplo de aplicativos próprios para a elaboração de propostas e escolha de representantes como na 3ª Conferência de Juventude. A inovação na 1ª Conferência de Transparência e Controle Social foi mesmo a mediação, como explica a entrevistada.

“Tanto que depois a equipe da Câmara dos Deputados chamou a equipe dos mediadores para ir lá, contar sua experiência, pois eles viram que o papel do mediador fazia toda a diferença no processo. Eles perceberam isso. Não era simplesmente ir lá, jogar o tema e falar para as pessoas discutirem. Tinha que ter alguém que fizesse essa condução, não conduzir no sentido de chegar em tal ponto, já com uma posição definida. Mas que tivesse um objetivo claro para amarrar a conversa. Temos que chegar num ponto X, caminhar para o produto” (Entrevista 8 – Gestão).

A compreensão é que na interação à distância também há necessidade de estímulos orientados a propósitos. O que se destaca é a semelhança entre mediação presencial e digital. O papel catalisador da mediação é evidenciado, sendo função dessa equipe orientar a conversa que, em uma conferência virtual, acontece por meio de ferramentas digitais ou tecnologias de informação e comunicação. Como indicam Bosch (2002) e Nogueira & Schubert (2001), em qualquer mediação, além do domínio das

ferramentas, há necessidade de forte habilidade de escuta e leitura da dinâmica grupal. É o que também evidencia outra entrevistada.

“O trabalho de mediação era fazer com que aquele não fosse um espaço apenas de uma pessoa ir lá, dar sua ideia e tchau. A opção foi fazer com que a conferência virtual fosse um espaço de conversa e depois de muita conversa, espaço de deliberação, espaço de priorização, espaço de amadurecimento daquilo que foi definido. E desenvolvemos ferramentas que permitiram medir participação não apenas em quantidade de postagem, mas estabelecer critérios de participação que diziam respeito a qualidade dessa postagem, ou seja, quantidade de pessoas com que elas dialogavam, quantidade de referências que uma postagem dessas faz a outras discussões que estavam acontecendo ali” (Entrevista 26 – Consultoria).

Foram essas ferramentas para “medir participação” que possibilitaram, inclusive, a escolha de dez pessoas para participar como ouvintes da etapa nacional da 1ª Conferência de Transparência e Controle Social. Esses representantes da etapa virtual não tiveram direito a voto na conferência, diferentemente da 3ª Conferência de Juventude, mas compuseram outros olhares a respeito dos temas. Foi o envolvimento da equipe de mediação digital que possibilitou o desenvolvimento desses critérios e ferramentas que avaliassem qualitativa e quantitativamente a participação digital como forma de escolher participantes da etapa virtual para a nacional. Isso parece ter sido uma maneira de ampliar a participação, como indica a seguinte entrevista.

“Acho que o público que topa fazer um papo pela internet, ainda é um público diferente daquele que vai a um espaço presencial. Isso reforça essa opção política de trazer mais vozes para a conversa. Eu acho que o espaço virtual, assim como as conferências livres são jeitos de atrair outras vozes, outros jeitos de participar. Talvez menos acostumados com esse formato de conferência que tem se constituído, oxigenando a conversa, porque traz ares novos” (Entrevista 28 – Consultoria).

Assim como em conferências livres, parece que a expectativa em conferências virtuais é possibilitar a participação de público que não estaria presente em etapas territoriais como municipais, estaduais e regionais. De todo jeito, o que parece inovador, além da abertura à participação de outros públicos e do desenvolvimento de ferramentas tecnológicas apropriadas, é a mediação digital. A mediação do processo como capacidade conversacional é materializada em conferências também em etapas virtuais, como foi observado com a experiência da 1ª Conferência de Transparência e Controle Social.

5.4. Priorização de propostas

Pelo que foi possível notar, a prática da priorização de propostas em conferências surgiu na 2ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional com a utilização em grupos de trabalho e seguiu sendo experimentada em outras conferências. Distintas áreas de políticas públicas adotaram número limite de propostas³⁵ para etapas municipais, estaduais e nacional, além da priorização de propostas³⁶. As ferramentas para a implementação da priorização de propostas variaram conforme as condições logísticas disponíveis. Pelo mapeamento realizado com as entrevistas desta pesquisa, foram utilizados pontos adesivos³⁷, cartões para leitura ótica³⁸, instrumentos de votação eletrônica³⁹ e dispositivos móveis como *tablets*⁴⁰.

A primeira aplicação da priorização em plenária, com classificação ordenada de propostas pelo grau de prioridade, ocorreu na 1ª Conferência de Cultura. A inspiração para a inovação foi o método Delibera⁴¹, tendo sido utilizada parte de suas ferramentas na geração dos gráficos com os resultados da priorização. Nessa experiência, em meio às argumentações na plenária, ao invés de levantar crachás em sinal de aprovação ou rejeição às ideias, as pessoas participantes deviam marcar o grau de acordo com cada proposta em um formulário padronizado para posterior leitura ótica. Ao final, as propostas, em ordem de prioridade, foram apresentadas ao conjunto de participantes que aclamaram o resultado.

³⁵ Entre 2003 e 2011, as seguintes conferências adotaram número limite de propostas em etapas municipais, estaduais ou nacional: 1ª de Segurança Pública, 1ª e 2ª de Cultura, 1ª de Juventude, 1ª de Comunicação, 1ª, 2ª e 3ª de Esporte, 1ª de Economia Solidária, 1ª de Saúde Ambiental, 14ª de Saúde, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª e 8ª de Assistência Social, 2ª LGBT (IPEA, 2013).

³⁶ Entre 2003 e 2011, as seguintes conferências adotaram priorização de propostas: 1ª e 2ª de Cultura, 4ª de Assistência Social, 1ª de Esporte, 1ª de Juventude, 1ª de Saúde Ambiental, 1ª de Segurança Pública, 1ª de Economia Solidária, 2ª de Segurança Alimentar e Nutricional (IPEA, 2013)

³⁷ 1ª Conferência de Juventude; 1ª Conferência de Segurança Pública; 2ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional.

³⁸ 1ª Conferência de Cultura.

³⁹ 2ª Conferência de Promoção da Igualdade Racial.

⁴⁰ 2ª Conferência de Proteção e Defesa Civil.

⁴¹ O método Delibera utiliza código simples para estimular as conversas: de acordo; mais ou menos; contra; não sei ou não compreendi, possibilitando às participantes a oportunidade de expressar simultaneamente, com cartões coloridos ou dispositivos eletrônicos, as diversas posições em relação a cada item em questão. Desenvolvido na Espanha, por Martí Olivella e equipe, conhecido de consultores que atuaram na Conferência de Cultura, foi utilizado no Orçamento Participativo de São Paulo e em diferentes processos de decisão coletiva com grandes grupos para organizar, expressar e priorizar ideias e propostas. Acesso: <http://delibera.info>

Independente de nuances na operação metodológica, mas também por conta de tais variações, é possível reconhecer, como faz a próxima entrevistada, que a priorização decorre de um amadurecimento dos processos conferenciais. Amadurecimento ligado ao modo de estruturar as conversas, mas em especial de sistematizar os resultados do processo. Ou seja, opções metodológicas que, convergindo com propósitos estabelecidos, estruturam conversas visando à convergência em um número limite de propostas.

“O que mais me chamou atenção acho que foram as conferências mais maduras, nesse aspecto de ter um escopo temático mais bem definido. Além disso, de ter tido preocupação de induzir um processo de priorização daquilo que é apontado como fundamental para o governo. Não sair com 300 resoluções, como era em conferências anteriores” (Entrevista 32 – Gestão).

A entrevistada aponta para o padrão em “conferências anteriores” que chegaram a finalizar com “300 resoluções”. De fato, padrão observável, pois em média as conferências realizadas entre 2003 e 2011 aprovaram 268 propostas em suas etapas nacionais. Número médio, pois no período ocorreu a aprovação de 18 propostas na 7ª Conferência de Direitos da Criança e do Adolescente e 1.053 propostas na 1ª Conferência de Promoção da Igualdade Racial (IPEA, 2013). A quantidade de propostas finais está diretamente relacionada com a capacidade de estabelecer o propósito do processo participativo. Afinal, sem saber o que será feito com as deliberações, não há como definir se a priorização de propostas é um desenho adequado para a metodologia.

A adoção da priorização na 1ª Conferência de Segurança Pública foi um marco para a utilização em outros processos conferenciais, como a 1ª Conferência de Transparência e Controle Social, pois foi usada desde as etapas preparatórias. No relatório final daquele processo, foi explicitada a distinta lógica de ação desse desenho metodológico: “Esta estratégia é pautada na chamada ‘valoração’ de ideias e propostas e não na sua votação, como muito se denominou ao longo do processo da 1ª CONSEG [1ª Conferência de Segurança Pública]. Valoram-se as propostas de uma etapa, dando mais ênfase a umas em detrimento a outras, sem, no entanto, excluí-las ou derrotá-las, tal como ocorre num processo eletivo” (MJ, 2009, p. 39).

A valoração é apontada como uma forma de cada participante atribuir pontos às diferentes propostas com base em certos critérios. Por isso, o texto diz que não são excluídas propostas ou escolhidas algumas em detrimento de outras. De todo jeito,

quando realizada a priorização, a consideração é pelas propostas mais bem colocadas em um *ranking* de prioridades. Até porque a priorização de propostas parece ter sido desenvolvida como inovação pela compreensão sobre a necessidade de limitar o número final de propostas aprovadas. Assim, tanto o número limite de propostas como a priorização são formas de materializar a capacidade conversacional do desenho da metodologia que é orientado por propósitos pré-estabelecidos.

5.5. Trabalho em subgrupos

Também decorrente de amadurecimento, aparecem as opções metodológicas centradas em trabalhos em subgrupos. Não é possível precisar quando foi adotado o trabalho em subgrupos nas conferências, mas pela documentação consultada⁴², a 3ª Conferência de Saúde, realizada em 1963, já dividiu seus participantes em quatro grupos temáticos. Não surpreende, afinal, como em qualquer atividade com muitas pessoas, é comum a divisão dos trabalhos em grupos por eixos temáticos. O que surpreende são situações em que as participantes optam por realizar a conferência inteira em plenária. Isso ocorreu, por exemplo, em uma etapa estadual da 14ª Conferência de Saúde pela discordância com a metodologia proposta pelo Conselho Nacional que previa que os grupos de trabalho ocorreriam sem a possibilidade de alteração na redação de propostas, como observaram Faria & Lins (2013).

As próprias autoras apontaram que essa “mudança na metodologia – da discussão nos grupos de trabalho para a plenária – tornou o processo menos discursivo e mais plebiscitário” (FARIA & LINS, 2013, p. 87). Nos fluxos unidirecionais, é evidente que uma pessoa falando após a outra em grandes grupos torna o processo conversacional mais lento e menos interativo. Assim, adotado o modelo de assembleia, unidirecional em sua estrutura conversacional, os fluxos nas conversas se tornam menos distribuídos entre as pessoas presentes. É mesmo surpreendente quando uma conferência estadual com 1.802 participantes (FARIA & LINS, 2013, p. 81) opta por realizar a conversa inteira em formato de assembleia.

Isso, além de limitar a possibilidade de expressão e deliberação, reduzindo a qualidade da participação, pode também gerar discussões infundáveis. Não faltam

⁴² Regimento disponível em <http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/relatorio_3.pdf> Acesso em 01/11/2015.

exemplos de conferências nacionais que não conseguiram finalizar os trabalhos antes de parte de seus participantes se ausentar por cansaço ou por necessidade de regresso a seus estados. Caricata, mas reveladora de estruturas conversacionais em conferências, foi a plenária da 2ª Conferência de Meio Ambiente que, iniciada às 8h de um dia, foi realizada ininterruptamente até às 8h do dia seguinte, exigindo que participantes dormissem no auditório para evitar a perda de quórum, como revelou a Entrevista 5 - Consultoria.

A assembleia como metodologia mais comum para atividades com grande quantidade de participantes parece se tornar um modelo de ação que acaba reproduzido também quando as pessoas se dividem em grupos. Em particular, são identificadas as práticas de ordenamento das falas por inscrição, controle de tempo da intervenção e estímulo por contraposição entre favoráveis e contrários ao que se coloca em pauta. Essas práticas, aliadas à concentração e não distribuição do fluxo conversacional, podem limitar o ritmo e o percurso do pensamento coletivo. Diante desses limites identificados, na 2ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, foi experimentada a divisão dos mais de dois mil participantes em grupos e ali em subgrupos de até sete pessoas. A seguinte entrevistada narrou a lógica de ação.

“Acho que outra coisa que marcou, que surpreendeu, foi a primeira vez que a gente fez os grupos pequenos, na Conferência de Segurança Alimentar. Eu me lembro até hoje daquela cena. Incrível. Sair e ver os grupinhos assim, espalhados por toda a área daquele centro de convenções. E não foi fácil. Aquela conferência estava muito tensa, eu lembro que a gente fez até o almoço do coordenador do grupo com o facilitador dentro da sala para negociarem a aplicação da metodologia. Foi muito legal! Aquela imagem é muito significativa para mim até hoje. Porque não foi assim: agora subgrupo! Tivemos que negociar para acontecer. A gente sabia que o resultado ia dar certo, já confiava nisso. Por isso, não foi o resultado, o que surpreendeu foi o clima, aquela coisa colaborativa e fluida” (Entrevista 4 – Consultoria).

O que fica notório na fala é a necessidade de “negociarem a aplicação da metodologia”, pois há um modo de fazer enraizado e também uma possível desconfiança com o resultado da atomização das conversas, ou seja, da estruturação das conversas em fluxos multidirecionais em que muitas pessoas falam ao mesmo tempo reunidas em subgrupos. De toda forma, como aponta a entrevistada, o “clima” surpreendeu a todos. Parece que influenciou o modo como as pessoas se colocaram nas conversas. Afinal, quanto mais distribuído o fluxo conversacional, maior a possibilidade de interação e de expressão de distintos pontos de vista (BOSCH, 2002), o que torna possível a tal “coisa colaborativa”.

No entanto, além de resistências culturais, ou seja, do modo de fazer que as pessoas estão acostumadas, há que se observar as condições materiais para a variação de formatos nas interações em atividades com grande número de participantes. Não é comum a existência de infraestrutura propícia à divisão de duas mil pessoas em grupos de 30 participantes e depois espaços disponíveis para a divisão em subgrupos. Assim, a opção metodológica pelo trabalho em subgrupos fica condicionada à capacidade conversacional de organização do ambiente. Afinal, como diz Bojer *et al* (2010), o espaço físico exerce grande influência nos rumos das conversas.

Em algumas conferências foram montadas salas com estruturas provisórias com paredes de acrílico, mas que não garantiram sensação térmica adequada tampouco a acústica necessária ao trabalho. O centro de convenções de Brasília, local em que acontece a maior parte das conferências, não possui muitas salas para trabalhos em grupos. Os espaços são restritos, o que faz com que os grupos sejam quase mini plenárias, tanto pela disposição das cadeiras como pelo formato das conversas. Como apontado no capítulo anterior, foi o que pode ser observado na 3ª Conferência de Economia Solidária quando uma pessoa disse que não havia espaço na sala para trabalhos em grupos e que iriam gastar muito tempo se fossem juntar em grupos e depois voltar à plenária por mais de uma vez.

De toda forma, o que se constata com as experiências bem-sucedidas, é que o trabalho em subgrupos, mesmo com dificuldades culturais e logísticas, tem potencial para ampliar a interatividade em atividades com grande quantidade de pessoas. A escolha por subgrupos é essencialmente metodológica, embora sofra limites do ambiente. Por isso, o trabalho em subgrupos materializa capacidades conversacionais ligadas tanto à organização do ambiente quanto ao desenho da metodologia. E, evidentemente, essa opção metodológica impacta diretamente a forma de mediação do processo, pois as estratégias de estímulo e organização do fluxo conversacional são muito distintas em grandes ou pequenos grupos.

5.6. Plenárias intermediárias

Seja em subgrupos ou em grandes grupos, a divisão dos trabalhos gera um desafio adicional ao desenho metodológico: reunir os assuntos que são tratados simultaneamente em diferentes salas. Assim, algumas conferências utilizaram plenárias

intermediárias. Uma plenária intermediária é um “momento situado entre os grupos de trabalho e a plenária geral, acontece quando grupos de um mesmo eixo temático se reúnem para discutir e alterar propostas que, em seguida, serão encaminhadas à plenária” (IPEA, 2013, p. 40).

As menções às plenárias intermediárias nas entrevistas demonstram que elas podem facilitar a mediação de posições divergentes, pois os grupos com propostas concorrentes se reúnem e apresentam seus argumentos e posições, possibilitando convergências ou explicitação de divergências a serem resolvidas na plenária que reúne todos os temas e participantes. Para tal, normalmente são utilizados critérios para a seleção de propostas que irão à plenária final. Por exemplo, uma porcentagem de votos mínimos para a rejeição de propostas, aprovação direta ou encaminhamento para a plenária final. Em conferências que adotam priorização, nova rodada de valoração pode ocorrer, como se os grupos de trabalho fossem um filtro inicial e a plenária intermediária uma nova fase de seleção de propostas. Em ambos os casos, é comum a possibilidade de alteração textual para melhoria na redação das propostas. Do ponto de vista da organização da equipe de mediação, essa estrutura também gerou inovação, como disse a entrevistada.

“Na 4ª Conferência de Meio Ambiente, diferente desses outros processos, também a gente fez um dia todo com trabalho de grupo, mas depois houve a criação de uma plenária dentro de um eixo temático. Com mais um dia inteiro de diálogo dentro desse grupo grande com trezentas ou quatrocentas pessoas. Então nesse desenho, falando da gestão, a gente criou um novo papel que era o coordenador de eixo temático” (Entrevista 14 – Consultoria).

Esse “coordenador de eixo temático” era um mediador para a plenária intermediária, mas que ajudava a coordenação de metodologia no decorrer dos grupos de trabalho. Essa também foi a forma de organização da equipe na 2ª Conferência de Proteção e Defesa Civil. A supervisão da mediação nos grupos de trabalho por um “coordenador de eixo temático” parece ter facilitado o trabalho, pois “tem uma pessoa que consegue dar um foco no olhar para quatro salas. Não fica uma pessoa andando em dezesseis salas ao mesmo tempo. Porque chega uma hora que acontece um problema em uma e simultaneamente acontece em outra, é humanamente impossível dar conta disso” (Entrevista 14 – Consultoria).

Essa organização interna da equipe para a mediação do processo, parece ter sido possível a partir do desenho metodológico que interpôs uma plenária entre o

grupo de trabalho e a plenária final. Um momento útil para a reunião dos trabalhos desenvolvidos paralelamente nos grupos e visualização de convergências e divergências. Evidentemente, que, sendo uma reunião com quatrocentas pessoas a dinâmica de assembleia é quase inevitável. Sendo assim, surgem desafios como em quaisquer plenárias. A percepção da seguinte entrevistada evidencia essas dificuldades.

“Eles optaram pela metodologia que a gente chama de convencional que é a seguinte: você tem um conjunto de propostas, que foram aprovadas nos grupos, essas propostas eram apresentadas e na plenária cada delegado tinha direito a apresentar destaques para cada uma das propostas. No entanto, em cada proposta haviam seis ou sete destaques. Curiosamente, eu estava bem atento a isso, uma mesma pessoa fez destaque em quase todas as propostas. Então, proposta um, destaque, Renato, Carlos..., proposta dois, destaque, Renato, Carlos... ok. Já sabia que eles iam fazer destaques em todas. Então isso virou um pouco um esquema de poder, em que determinados atores passavam a dominar aquele espaço de debate, isso esvaziava a participação da maioria das pessoas, ficava naquela de simplesmente levantar o cartão” (Entrevista 20 – Consultoria).

O que aparece novamente é a questão da distribuição do fluxo conversacional. Se um momento prévio à plenária pode trazer ganhos ao processo, o desafio parece ser evitar a concentração de falas ao ponto de alguém “dominar aquele espaço de debate”. Também reveladora é a imagem da interação consistir apenas em “simplesmente levantar o cartão”. Limitadas aos formatos de assembleia, as plenárias intermediárias surgiram como experiências que inovam nos modos de organização, ou seja, materializam parte da capacidade conversacional de mediação do processo. De toda forma, não representaram grandes inovações na forma de interação como o fizeram os chamados momentos interativos.

5.7. Momento interativo

Utilizado pela primeira vez na 1ª Conferência de Cultura, o momento interativo foi experimentado em outros processos conferenciais, como a 1ª Conferência de Segurança Pública e a 1ª Conferência de Transparência e Controle Social. Surge, com a mesma intenção das plenárias intermediárias, para criar espaços capazes de intervir na produção dos grupos de trabalho antes de ser encaminhada à plenária final. No entanto, tenta empreender outra lógica de ação, como indica texto no relatório da 1ª Conferência de Cultura.

“Com a finalidade de ampliar a possibilidade de os participantes intervirem para além de apenas um grupo e para que participassem de modo mais amplo,

reduzindo sobreposições de propostas, foi idealizada a interação entre grupos de discussão. A interatividade também permite que os participantes revisitem suas propostas de modo mais contextualizado e inspirados por outras formulações. A interação entre etapas do trabalho em grupos também favorece significativamente a etapa posterior, em plenária. Os participantes percebem suas ideias mais contempladas nas propostas e alguns pontos de conflito podem ser considerados e dirimidos nos grupos de discussão, o que possibilita debate mais focado em plenária” (BOSCH *et al*, 2007, p. 129).

Nessa conferência, o momento interativo foi realizado no intervalo entre a 1ª e a 2ª rodada de diálogo nos grupos de trabalho, ou seja, pôde ser utilizado como insumo na continuação da conversa. Os grupos apresentaram as propostas priorizadas e redigidas em painéis, tendo espaço para valoração com pontos adesivos e para anotação de comentários e sugestões das demais participantes. Como numa feira, os integrantes de todos os grupos circularam livremente para conhecer e indicar prioridades e sugestões nos painéis de seu interesse. “O destaque deste momento foi a interação entre os participantes, que explicaram aos componentes de outros grupos as motivações das propostas formuladas, ouviram críticas e defenderam ideias, enriquecendo assim a segunda rodada dos GDs [Grupos de Discussão]” (BOSCH *et al*, 2007, p. 132). A mesma estrutura conversacional foi utilizada na 1ª Conferência de Segurança Pública conforme informa seu relatório.

“No primeiro momento, os grupos de trabalho estavam em meio ao diálogo, assim a interação com participantes de diferentes temas possibilitou que cada grupo pudesse visitar suas propostas inspirado por outras formulações e comentários recebidos por escrito ou em diálogos ocorridos em frente aos painéis que expunham os resultados dos trabalhos até então desenvolvidos. A aposta na ampliação da interação entre grupos que dialogam sobre diferentes assuntos permite que se construam pensamentos de fato coletivos numa lógica que fortalece a complexidade das políticas públicas, evitando proposições sobrepostas ou desconectadas entre si, além de incentivar a complementariedade das ações” (MJ, 2009, p. 41).

O que chama a atenção nos registros dessas experiências de momento interativo é a intenção de promover interação para a qualificação do trabalho na continuidade da conversa no grupo. Em ambas as conferências, ao final do momento interativo, os painéis com a valoração e as anotações deixadas por outras participantes seguiram para as salas dos respectivos grupos, servindo como subsídio ao debate seguinte que finalizaria a redação de propostas a serem encaminhadas à plenária para validação e priorização. A prática da interação simultânea entre indivíduos que circulam livremente pelo espaço, dando base para novas rodadas de conversas, se alinha com a noção de fluxos conversacionais simultâneos e multidirecionais e guarda semelhança com a ação de

polinização cruzada do Café Mundial⁴³ e também com a liberdade e a autonomia estimuladas pela ferramenta do Espaço Aberto⁴⁴.

Interessante também notar que o momento interativo, na ótica das pessoas entrevistadas, trouxe ganhos na perspectiva de estruturas metodológicas que tornavam os fluxos conversacionais mais fluidos. Havia um estímulo à interação que eram os painéis, mas não uma ordem para como ela ocorreria. A entrevista abaixo fala das interações ocorrendo de maneira distribuída e não direcionada, embora orientada pela produção dos grupos expostas em painéis. Também indica que há oportunidade para as conversas acontecerem fora das salas dos grupos, mas com o potencial de influenciar a sequência do trabalho.

“Foi muito bonito de ver o que estava acontecendo em cada sessão, no mesmo ambiente, parecia meio uma exposição. As pessoas iam lendo o que tinha acontecido em outros grupos. Foi muito legal! Era um espaço de conversa para além das salas, as pessoas não precisavam estar ali conversando com todo mundo junto, pois várias conversas aconteceram na frente do painel, as pessoas lendo e falando. Teve um senhorzinho lá que anotou tudo que estava nos painéis. A gente perguntou ‘por que está anotando tudo?’, ele disse ‘para eu contar o que aconteceu, para as pessoas, quando eu voltar para o meu estado, eu vou conseguir contar tudo que aconteceu’” (Entrevista 5 – Consultoria).

A imagem do “senhorzinho” anotando tudo também é reveladora de potencial contido no momento interativo. Pode até ser vista como uma disfunção, pois a pessoa pode não ter compreendido que aquele é um resultado parcial e que posteriormente receberá um relatório com o produto final. No entanto, independente da motivação e da compreensão do indivíduo que estava “anotando tudo” o que continha nos painéis, essa ação indica que o momento interativo possibilita a visão geral do trabalho em curso. Pessoas que estão em grupos organizados por eixos temáticos tem a condição de visualizar e até contribuir com os trabalhos de outros temas. Isso dá forma à ideia de Nogueira & Schubert (2001) que o registro visual aberto contribui para que o grupo

⁴³ Conhecida como *World Café*, a metodologia desenvolvida por Juanita Brown e David Isaacs (2007) propõe a polinização cruzada quando as pessoas, em pequenos agrupamentos para rodadas sucessivas de conversa, têm liberdade para passar para outros grupos, interagindo com novas pessoas, e assim polinizar ideias cruzadas.

⁴⁴ A metodologia *Open Space*, desenvolvida por Harrison Owen (2003, p. 97), preconiza a lei dos dois pés que diz: "se durante o andamento de uma reunião, qualquer pessoa encontrar-se em uma situação na qual não esteja nem aprendendo nem contribuindo, deve usar seus dois pés e ir para algum lugar mais produtivo". Observando essa orientação, as pessoas circulam pela atividade levando, naturalmente, ideias de um espaço para o outro.

perceba os rumos do pensamento coletivo. Outra situação que manifesta potencial dessa inovação metodológica foi relatada pela entrevistada a seguir.

“Lembro que na etapa nacional da 1ª Conferência de Segurança Pública, em meio ao momento interativo, vi um soldado da polícia militar bater continência para um oficial e dizer: ‘Permissão para priorizar, senhor!’. Eu não sei se aquilo foi uma ironia ou não, mas notei que aquele tipo de espaço de interação permitiu outras relações entre as pessoas, pois o ‘praça’ foi lá e colocou adesivos onde quis” (Entrevista 9 – Consultoria).

Nessa experiência, pôde ser observada a explicitação das relações hierárquicas em um espaço que rompe com estruturas de poder, estimulando interações entre iguais. A figura do subordinado pedindo autorização para o superior pode ser vista como uma exacerbação das desigualdades existentes. Talvez isso explique a dúvida a respeito da atitude ser “uma ironia ou não”. De toda forma, o que o momento interativo parece trazer, pelo desenho metodológico que o constitui, é a possibilidade da constituição de “outras relações entre as pessoas”. Isso, tanto pela ampliação da interação como por sua ocorrência com liberdade que permitiu o subordinado expressar sua opinião como e “onde quis”. Por isso, o momento interativo como inovação no desenho da metodologia de conferências materializa capacidades conversacionais.

5.8. Formação para mediação

Para operacionalizar o desenvolvimento de quaisquer desenhos metodológicos em conferências nacionais, tendo em vista a dimensão das atividades que contam em média com 1.600 participantes (IPEA, 2013), são necessários mediadores para a condução dos trabalhos. Em geral, as conferências contam com voluntários ligados às organizações sociais ou aos órgãos públicos integrantes do Conselho Nacional da respectiva área de política da conferência. Em alguns casos, são contratadas prestadoras de serviço para compor equipes de mediação. Em ambas as situações, não é comum encontrar profissionais experientes nesse campo de trabalho dispostos às condições contratuais. Assim, têm sido realizados encontros de formação para mediação em algumas conferências, nos dias que antecedem as etapas nacionais. O relatório da 1ª Conferência de Segurança Pública explicita a finalidade de tal prática.

"Para tornar viável a proposta metodológica na etapa nacional, a constituição de uma equipe de mediação foi basilar. Tendo em vista a sofisticação da metodologia e conseqüente exigência de qualidade por parte dos participantes, fez-se necessária a constituição de uma equipe técnica para desenvolver as inovações que ampliaram o grau de participação na Conferência. (...) essa

equipe passou por uma atividade de treinamento prévia, em regime de imersão, para alinhar as estratégias metodológicas e desenvolver habilidades para lidar com situações-problema." (MJ, 2009, p. 40)

Como indica o texto, foi uma maneira para “tornar viável” o desenho das conversas, além de ser uma oportunidade para “alinhar estratégias” e “desenvolver habilidades”. Entre as pessoas entrevistadas, houve menção à inovação surgindo na 1ª Conferência Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente, mas tendo sido repetida em outras conferências como a 1ª de Cultura, 1ª de Segurança Pública, 1ª de Transparência e Controle Social, 2ª de Segurança Alimentar e Nutricional, e 2ª de Proteção e Defesa Civil. A entrevistada abaixo ressalta o caráter formativo e intensivo que os encontros com mediadores, dias antes da etapa nacional, tiveram para alguns.

“Na etapa nacional da 2ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, a gente fez uma coisa que acabou sendo usado em outras, que era a formação de facilitadores. Eu não conheço conferências que tiveram processos de formação de facilitadores tão intensos como os que fazíamos. A pessoa ia trabalhar três dias na conferência, tinha três dias de formação. Não era uma tarde de explicação de como seria a conferência. Era a vivência de cada momento da conferência, para que a pessoa desenvolvesse, compreendesse a lógica, entendesse os porquês da coisa, para poder vivenciar tudo e fazer aquilo com outras pessoas” (Entrevista 3 – Consultoria).

Eram encontros em regime de imersão em que a equipe se preparava para o trabalho na conferência que aconteceria nos dias seguintes. Pelo relato, ocorriam vivências, experimentações e problematizações de cenas temidas, tendo como inspiração experiências da coordenação de metodologia com sociodrama⁴⁵ e desenvolvimento de equipes. Esses processos intensivos de formação, surgiram como meio para resolver as dificuldades com a mobilização de pessoas qualificadas e dispostas ao trabalho de mediação em conferências, como indicou a entrevistada.

“Em muitas conferências a gente passou apuro indo atrás de facilitadores, porque não tinha gente qualificada para trabalhar. Tinha um problema sério, crônico, que era não ter facilitador disponível. Não porque não existisse, mas que não existia gente disposta a trabalhar nessas condições. Em que condições? Condições materiais que não são adequadas, condições de horas de trabalho demais num curto período de tempo. Porque essas pessoas têm jornadas de trabalho enormes, dezesseis, dezoito horas num dia de trabalho, durante três, cinco dias. E os profissionais de moderação que são qualificados,

⁴⁵ “Desdobramento do psicodrama – método terapêutico que trabalha o modo como as pessoas lidam com seus papéis no cotidiano – o sociodrama enfatiza as relações interpessoais em sua dimensão social. Nas sessões sociodramáticas, os participantes são provocados a questionar suas próprias atitudes e a assumir outros pontos de vista nas relações que estabelecem, explorando novas possibilidades de atuação dentro de sua realidade” (BOSCH, 2002, p. 76).

eles não topam trabalhar nesses esquemas. Então a gente tinha um problema sério com recurso humano” (Entrevista 3 – Consultoria).

Surgidos como forma de lidar com o problema de qualificação do pessoal para o trabalho, os encontros de formação para mediação acabaram oportunizando, de fato, a articulação de rede de profissionais qualificados em mediação de atividades com grande quantidade de participantes. Para a mesma entrevistada, parte dos objetivos “era pedagógico, disseminar outras concepções de diálogo”. Mas a inovação se deu mesmo no processo de realização da conferência, pois era uma forma de alinhar procedimentos e abordagens, considerando que a equipe não era homogênea em experiências com processos participativos, como sinaliza a seguinte entrevistada.

“Com relação aos mediadores em si, aquela sala, aquele caldeirão de gente, com experiências diferentes, sem experiência, eu não vejo problema. Eu não tenho sentido problema com algumas raras exceções. Eu vejo que funciona, que a facilitação, a coordenação metodológica trabalha na formação, esgota até os últimos pontos. Vejo que essas pessoas que não tem tanta segurança, elas correm atrás, tomam informações extras, fazem algum momento adicional e conversam com quem tem mais experiência. De tal forma que, no início da conferência, estejam, digamos, num nível razoável de segurança para poder encarar um grupo”. (Entrevista 34 – Consultoria)

Como mencionado, são pessoas com “experiências diferentes” que compõem a equipe de mediação. A prática de encontros de formação para mediação, além de qualificar a ação de mediadoras que atuam na conferência também impacta o desenho metodológico, pois a partir das vivências e problematizações da proposta de estrutura conversacional podem ser identificadas lacunas e inconsistências. Pelo que foi possível notar, não foram raras as ocasiões em que adaptações foram feitas na metodologia para a aplicação na conferência, a partir das sugestões realizadas no processo de formação para mediação. Isso fortalece a ideia da formação como inovação que qualifica o processo de realização da conferência e materializa capacidades conversacionais relacionadas à mediação do processo.

Com as inovações metodológicas em conferências descritas neste capítulo, tanto na área de sistematização de propostas quanto de metodologia das conversas, é possível perceber que as situações vivenciadas em conferências foram abrindo espaço para a aplicação de conhecimentos especializados no desenho e desenvolvimento de processos participativos. Foram destacadas ações de melhoria na organização dos processos conferenciais, tendo em vista a centralidade dessas atividades na composição das capacidades conversacionais. Afinal, como dito, a estrutura conversacional orienta as

interações em processos participativos, embora, como disse uma entrevistada, algumas pessoas ainda considerem a metodologia algo “acessório, que pode ter ou não ter” (Entrevista 9 – Consultoria). Assim, vale destacar a percepção de uma entrevistada sobre a necessidade da estruturação da conversa na 2ª Conferência de Proteção e Defesa Civil.

“Por isso que eu digo, você pode até ter um *software* muito avançado, tecnicamente pode estar lá na frente, mas sem organizar o encontro não vale nada. Na conferência estadual que lhe falei, eles fizeram um *software* bacana de priorização de propostas, em que os delegados tinham acesso as propostas antes, podiam olhar e tal. Mas ninguém pensou numa metodologia para quando as pessoas estivessem lá, naquele dia da conferência. Aquele tanto de gente, seiscentas pessoas reunidas, sem uma organização prévia do encontro. Não havia nada preparado para que, de fato, aquelas pessoas estivessem debatendo sobre as propostas das municipais” (Entrevista 23 – Consultoria).

A organização da interação diante de um propósito, em um ambiente particular, considerando o público participante e os recursos materiais disponíveis, é a principal ocupação da área de metodologia das conversas em conferências. Como dito, a metodologia de uma conversa é o que estabelece a agenda de trabalho, os momentos, o fluxo e o ritmo das atividades (NOGUEIRA & SCHUBERT, 2001; BOJER *et al*, 2010). Em conferências, isso se expressa na escolha dos momentos (palestras, oficinas, grupos de trabalho, plenárias intermediárias e plenárias) e na estruturação de fluxos conversacionais com meios de estímulo e registro para o direcionamento das interações ao propósito previamente estabelecido. Na prática, é organizar o funcionamento de cada momento da atividade, considerando os resultados esperados e propósitos delineados para o processo participativo.

Assim, não se pode desconsiderar a relação entre as áreas de metodologia das conversas e de sistematização de propostas, pois é essa que gera o insumo para as interações e registra os produtos do processo conversacional. Ao mapear inovações metodológicas ocorridas em conferências nacionais foi possível constatar tentativas de melhorias no modo comum de organizá-las que explicitam saberes práticos para o desenho e desenvolvimento de processos participativos, ou seja, capacidades conversacionais. Isso permite passar ao próximo capítulo que aponta condições para implementação dessas inovações e analisa como as capacidades foram mobilizadas.

6. Mobilização de capacidades conversacionais para a realização de conferências nacionais

O pressuposto deste trabalho é que a promoção de processos participativos demanda do Estado alguns recursos organizacionais. Ganha força a ideia que a participação na gestão pública é influenciada pelo modo de funcionamento do Estado, sendo necessária a disponibilidade de capacidades estatais. Quando para a promoção da participação na gestão pública inexistem condições para a ação ou os recursos não estão disponíveis, eles podem ser mobilizados, ou seja, adaptados e aperfeiçoados de outros contextos.

Este capítulo analisa como são mobilizadas as capacidades estatais, em particular, a mobilização de capacidades conversacionais para a realização de conferências nacionais. Afinal, além da identificação das capacidades estatais necessárias à promoção de processos participativos e do mapeamento de inovações metodológicas que materializaram tais capacidades em conferências nacionais, esta pesquisa possibilitou a compreensão sobre a disponibilização de recursos para a organização desses processos.

A seção 1 reconhece que as condições institucionais, políticas, administrativas e técnicas em que as conferências são realizadas influenciam a mobilização de capacidades conversacionais. Assim, apresenta desafios enfrentados em conferências em cada um desses âmbitos para analisar o que restringiu ou potencializou a obtenção de capacidades estatais para a promoção de processos participativos, ou seja, capacidades conversacionais materializadas em inovações metodológicas. São identificados desafios que influenciam as ações de organização de um processo participativo como uma conferência nacional.

A seção 2 analisa como ocorreu a disseminação de inovações metodológicas em conferências nacionais como uma maneira de estudar a mobilização das capacidades estatais para a promoção de processos participativos. Foi possível perceber que o aprendizado com a experiência, a circulação de pessoas e os espaços de intercâmbio foram formas importantes para a difusão das novas práticas entre as conferências. O que esta pesquisa revela é que a obtenção de capacidades conversacionais para a realização de conferências ocorreu em conjunto com a disseminação de inovações metodológicas.

A investigação a respeito da disseminação de inovações metodológicas em conferências nacionais, seja com as condições para a implantação ou por sua forma de ocorrência, contribui com a conclusão contida na seção 3: não é cabível falar de capacidades como atributos de uma estrutura estatal, o melhor é falar em condições para a ação que podem ser mobilizadas e estar disponíveis ou indisponíveis em determinados momentos. Afinal, o que se observou com a investigação sobre a forma de organização das conferências nacionais é que não estava e nem foi instalado, mas sim mobilizado, o saber prático para o desenho e desenvolvimento de processos participativos, em particular, no que diz respeito ao estabelecimento do propósito, organização do ambiente, desenho da metodologia e mediação do processo.

6.1. Condições para mobilização de capacidades conversacionais

Esta pesquisa não foi realizada para verificar possíveis influências das características de cada órgão que convocou conferências na mobilização de capacidades conversacionais. Mesmo assim, as informações coletadas sugerem que capacidades estatais institucionais, políticas e administrativas podem interferir na mobilização de capacidades técnicas para a promoção de processos participativos. Isso é perceptível, em particular, quando são observados os desafios enfrentados para a implantação das inovações metodológicas. Dessa forma, serão indicadas condições institucionais, políticas, administrativas e técnicas que restringiram ou potencializaram a melhoria de procedimentos na organização de conferências nacionais.

6.1.1. Condições institucionais

Considerando que capacidades institucionais implicam em condições para o estabelecimento de parâmetros para a promoção do processo participativo de maneira condizente com a realidade do órgão responsável e dos sujeitos políticos envolvidos, as condições institucionais parecem impactar as capacidades conversacionais na organização de conferências. Impacto que se inicia com o respaldo institucional necessário para a ação, como aponta a entrevistada se referindo à 2ª Conferência de Proteção e Defesa Civil.

“Então eu acho que teve essa falta de, como eu diria, de interesse institucional mesmo, pesado. Acabou que a conferência passou a ser tocada politicamente e institucionalmente, por uma secretaria e dentro de uma secretaria, por um

departamento, mas nem mesmo na secretaria é um assunto prioritário institucionalmente” (Entrevista 22 – Consultoria).

A entrevistada explicita que, em alguns casos, a posição institucional que ocupa a coordenação da conferência demonstra a ordem de prioridade do processo conferencial no órgão que o realiza, no caso, o Ministério da Integração Nacional. Não sendo um “assunto prioritário institucionalmente” pode, inclusive, dificultar a articulação com outras áreas dentro do próprio órgão. Sem a condição institucional que dá as orientações para a realização do processo pode, por exemplo, haver restrição ao acesso a recursos para a ação. Além de, evidentemente, dificultar os encaminhamentos das propostas elaboradas. Essa condição institucional que possibilita a relação dentro do próprio órgão responsável pela conferência é indicada pela entrevistada a seguir.

“A conferência envolve muitas caixinhas da instituição que, às vezes, não conversam. O que eu vivi era que a equipe da conferência tinha condição de organizar e realizar, só que ela precisava se relacionar com outras áreas do ministério e ou do organismo internacional (onde estava o recurso) e não tinha respaldo institucional para isso” (Entrevista 4 - Consultoria).

A relação com as muitas “caixinhas da instituição”, como diz a entrevistada, pode ser definidora do desempenho da equipe organizadora. Isso é dito, pois mesmo que as capacidades técnicas para a promoção da participação estejam disponíveis, sem capacidades institucionais não há acesso, por exemplo, a recursos capazes de prover as condições materiais para o desenho e desenvolvimento de processos participativos com qualidade. Além disso, são as relações institucionais que vão definir os parâmetros para a ação da equipe executiva. É dessa interação entre as unidades administrativas que virá as condições para a ação, possibilitando inclusive ambiência para a inovação.

Foi isso que se observou, por exemplo, com o caso da conferência virtual na 1ª Conferência de Transparência e Controle Social. Havia um contexto institucional propício à inovação, pois a Comissão Organizadora da conferência contava com organizações sociais ligadas à transparência e dados abertos. Ela estabeleceu as diretrizes para a realização da etapa virtual. Houve respaldo e incentivo para que o órgão responsável, Controladoria-Geral da União, buscasse soluções para a realização da atividade. Foi isso que gerou o contato com a Câmara dos Deputados para a utilização da ferramenta e-Democracia e também que possibilitou o investimento na mediação digital.

Como visto no capítulo anterior, embora a utilização de tecnologias de comunicação e informação já estivesse ocorrendo para a mobilização em conferências, não havia ainda sido experienciada a formação de uma equipe para mediação da conferência virtual. Essa inovação surgiu, pois, a equipe envolvida se inspirou em experiências anteriores na ativação de redes sociais e no respaldo existente por organizações dessa área que integravam a Comissão Organizadora Nacional. Foi na Comissão que a inovação foi referendada e o investimento pôde ser realizado. Isso reforça a importância da relativização de fronteiras entre sociedade e Estado sinalizada anteriormente, tanto porque as experiências que inspiraram a mediação digital vieram da atuação de integrantes da equipe na sociedade, quanto porque as soluções implementadas no Estado se apoiaram na visão e militância de organizações sociais presentes na Comissão Organizadora.

Como se vê, as condições institucionais não são apenas internas, mas expressas na relação com outros órgãos. Isso ficou também explícito com a situação vivida na 1ª Conferência de Migrações e Refúgio organizada pelo Ministério da Justiça. Nessa conferência, a portaria convocatória foi publicada na semana da etapa nacional, como informado na Entrevista 13 – Gestão. Segundo essa entrevistada, era interesse “construir uma grande articulação sólida em cima disso, mas não foi possível”. Ela se refere ao envolvimento de diferentes órgãos com a realização da Conferência, pelas responsabilidades compartilhadas na execução da respectiva política, mas também internamente foram relatadas dificuldades, como indicado por outra entrevistada.

“A conferência não me pareceu, em alguns momentos, um projeto institucional. Parecia que era uma coisa que talvez até o próprio Ministério da Justiça não estava sabendo. O respaldo era tão pequeno que até a convocação saiu na véspera da etapa nacional. Talvez tenha a ver com a sensibilidade do tema, se ela vai gerar um frisson. ‘Se não tem nada de negativo sobre o tema, vamos dar mais visibilidade’. Quando saiu a briga entre Acre e São Paulo em relação aos haitianos, então baixa o perfil da divulgação da conferência. Tem mesmo a desconfiança para ver se a conferência vinga. Eu achei que a gente foi totalmente abandonada no órgão” (Entrevista 15 – Consultoria).

A sensação de abandono e a percepção que o “próprio Ministério da Justiça não estava sabendo” revelam condições institucionais para a organização da conferência. Condições pouco favoráveis ao trabalho da equipe organizadora pela necessidade de encaminhamento de ações preparatórias do processo participativo para “ver se a

conferência vinga”. No caso, parece também que o próprio tema da migração era sensível e poderia não gerar interesse e envolvimento de outros órgãos ou mesmo ser um impeditivo nas relações federativas, nem tanto por questões institucionais, mas sim por questões políticas. Afinal, além de desafios institucionais que influenciam as ações de organização de um processo participativo, parecem existir questões ligadas às condições políticas que impactam as capacidades conversacionais.

6.1.2. Condições políticas

Do ponto de vista político, as inovações metodológicas precisam ser negociadas em diferentes espaços. Há a coordenação geral da conferência, a comissão organizadora do processo e a direção do ministério, além dos sujeitos participantes. Articular as propostas de desenho metodológico é parte do processo de implantação de uma inovação, pois quaisquer opções na estrutura das conversas influenciam a distribuição de poder, como aponta a entrevista a seguir.

“Tem muito jogo de poder e articulação por trás dessa história. O ambiente político é, por natureza, um ambiente repleto de resistências e disputas, às vezes perceptíveis e às vezes não perceptíveis. Em alguns casos, há resistência ideológica, pois o que está em disputa é o espaço de poder. Então qualquer coisa que a gente faça, sempre vai favorecer ou prejudicar um grupo. Ou porque aquele grupo quer compartilhar poder ou porque outro grupo quer concentrar poder. Eu acho que as disputas de poder são uma questão para a aceitação da metodologia. Sejam internas ao órgão, seja no processo de organização, ou mesmo quando grupos diferentes querem se apropriar das formas de participação, tudo isso impacta a metodologia” (Entrevista 3 - Consultoria).

Quando a entrevistada fala em “resistência ideológica” traz a percepção que as disputas em torno das práticas conversacionais se baseiam em distintas visões a respeito da participação, mas também em configurações de processos participativos que podem alterar a distribuição de poder em um contexto. Assim, as condições políticas podem ser determinantes às condições para a implantação de novas práticas em processos participativos, tanto porque o mapeamento das questões em disputa é base para o trabalho metodológico quanto porque os arranjos de poder podem inviabilizar o desenho da estrutura conversacional com resistências e até boicotes.

Um exemplo de inovação metodológica que impacta a distribuição de poder é a priorização de propostas. Como apresentado no capítulo anterior, a priorização estabelece uma dinâmica chamada de valoração, que consiste em atribuir um grau de

valor a cada ideia segundo critérios de prioridade ou concordância. Nesse sentido, a valoração possibilita que se explicitem nuances da discussão, dando espaço à construção de sínteses e focalização em pontos de convergência ou divergência, conforme a necessidade e o propósito de cada processo. Surgiu pela visão a respeito dos limites da lógica da votação que trabalha com opções binárias de aprovação ou rejeição.

Nessa lógica de ação, a priorização pode, inclusive, fazer que sejam aprovadas propostas divergentes, pois isso demonstra que não há grau de acordo diante de um certo assunto. Foi o que ocorreu, por exemplo, na 1ª Conferência de Segurança Pública, que, utilizando pontos adesivos para a priorização, classificou entre as diretrizes prioritárias duas propostas concorrentes⁴⁶. Embora isso possa ser visto como expressão da divergência, pode fragilizar o processo quando não ocorre outro momento para que a escolha entre alternativas seja deliberada, postergando a decisão. Entre quem trabalhou nessa conferência, houve a compreensão dessa fragilidade, como expõe a seguinte entrevistada: “saíram propostas que uma anulava a outra. A gente tinha que sofisticar um pouco a metodologia para evitar isso” (Entrevista 12 – Gestão).

Algumas entrevistadas também apontam críticas a essa inovação metodológica da priorização de propostas, a partir de uma compreensão sobre como devem ser expressos os conflitos em processos participativos.

“A priorização parece feita para uma conferência praticamente limpa, sem problemas, sem disputas. A metodologia comum nas conferências é a disputa em assembleia. Então a priorização com pontos adesivos parece que acaba com os conflitos. A gente não consegue identificar de fato quem é o movimento social que está ali e suas disputas” (Entrevista 11 – Gestão).

A fala aponta para o fim do conflito. Talvez isso se deva à ruptura com a escolha por votações. O relatório da 1ª Conferência de Segurança Pública é novamente esclarecedor no que diz respeito à priorização como “caminho oposto ao da votação: não exclui nenhuma proposta, está a salvo do ‘sim ou não’, do ‘dentro ou fora’, do ‘aprovado ou rejeitado’. Contempla a todos com igual chance e permite que todas as ações continuem participando do processo, mesmo não tendo sido valoradas” (MJ, 2009, p. 78). Isso, por um lado, dá margem à aprovação de ideias concorrentes. Por outro lado, permite

⁴⁶ Entre as propostas aprovadas no *ranking* da etapa nacional, a 4ª diretriz disse “Estruturar os órgãos policiais federais e estaduais para que atuem em ciclo completo de polícia, delimitando competências para cada instituição de acordo com a gravidade do delito sem prejuízo de suas atribuições específicas” e a 15ª diretriz estabeleceu o “Rechaço absoluto à proposta de criação do Ciclo Completo de Polícia”.

justamente a visualização das divergências. Ao que parece, o incômodo com a priorização de propostas tem outras raízes, como sugere a seguinte entrevistada.

“Eu acho que tem uma coisa do modo de fazer a política acontecer. Uma conferência nos moldes mais tradicionais, da plenária, da reivindicação, do conflito, explicita mais isso com a disputa por voto. Então esse é um estilo de fazer política, de fazer conferência que é enraizado, porque ele foi construído historicamente. É uma metodologia mais aberta, mais interativa, mais participativa, com menos voto e mais consenso. Isso é uma história diferente. Isso gera conflitos, porque o que pensa de um jeito acha que essa é a forma de fazer política mais correta. O outro acha que não, que a melhor forma de fazer política é, por exemplo, ao invés de votar, priorizar” (Entrevista 6 – Gestão).

São estilos ou formas distintas de “fazer política” que se expressam no “fazer conferência”. A raiz de algumas críticas pode ser percebida, se retomada a ideia que metodologias são modos de promover a interação com base em certos valores e intenções, pois expressam princípios diante dos propósitos (BOJER *et al*, 2010). Ou seja, as pessoas optam por caminhos distintos para a promoção da interação, de acordo com o intuito do processo e a partir de suas visões sobre participação.

Essas distintas visões sobre participação, ou melhor, sobre o modo de interagir em processos participativos corroboram com a noção de disputa de projetos políticos que orientam as ações dos sujeitos, inclusive das equipes organizadoras de conferências. Se quem organiza uma conferência percebe o modo de fazer “historicamente construído” diminuindo a interação e a possibilidade de convergência, buscará formas de alterar esse modo de fazer. A priorização de propostas, nesse sentido, surge como uma maneira alternativa de “fazer política” que, para alguns, possibilita a expressão de distintas posições políticas e para outros “parece que acaba com os conflitos”.

A disputa entre projetos políticos que se estabelece também nas escolhas de práticas metodológicas para os processos participativos não se restringe à priorização de propostas. Foi possível observar também resistências e disputas em torno do trabalho em subgrupos. Como dito no capítulo anterior, mesmo com potencial para ampliar a interação entre os sujeitos de atividades com grande número de participantes, o trabalho em subgrupos é desafiado pelas práticas políticas existentes. A entrevistada abaixo explicita esses desafios políticos.

“O medo do novo é uma coisa que gera resistência. É muito mais fácil você levantar o braço e contar voto a voto, defesa de proposta, três minutos para

um, três minutos para outro. Agora vota. Vai para disputa. Modelo de assembleia e de argumento em defesa da proposta. Vai o líder lá na frente, vota, já tem seus votos articulados com antecedência. Tem aquelas articulações de bastidores. Têm aqueles chamados capas, que a gente chama de capa-preta, aquelas figuras que já são lideranças que indicam o voto. Então tem todo um jogo, uma trama de bastidor, que vem à tona. E isso é seguro. É mais fácil. É um estilo conhecido, que vem de um modo operante, uma prática, um jeito de fazer acontecer. Enquanto que a outra forma de conferência ela prioriza e ela precisa de articulação, tem o jogo também de bastidores, tem tudo isso, mas é de outra forma. Que é uma forma mais negociada, mais dialogada, com pequenos grupos, menos plenário. Isso assusta quem está acostumado com o jeito tradicional” (Entrevista 6 – Gestão).

O modelo de plenária é o “jeito tradicional”. Ao que parece, há o costume de trabalhar em formato de assembleia, mesmo quando os participantes são divididos em temas. Por isso, trabalhar em subgrupos pode ser visto como inovador, potencializando a multiplicidade de expressões. Afinal, um desenho metodológico que privilegia o que Cordioli (2009, p. 62) chama de “debate horizontal” possibilita que “todos possam se manifestar” e que a autonomia do grupo seja estimulada. Esse desenho pode não ser compatível com certas concepções de mundo, política e participação orientadas por projetos políticos. Isso é perceptível quando limitar o envolvimento de um participante ao levantamento de crachás e a expressão do conflito às disputas em assembleias aparecem como preocupações de algumas pessoas.

“Quando a gente vai levar ideias novas, às vezes a gente já escuta assim: ‘tem que colocar o regimento interno, tem que fazer isso, porque senão aqueles dinossauros de conferências vão chiar’. Aqueles que gostam de levantar o crachá como forma de participação acham que essas coisas que a gente coloca é meio como se fosse para distrair, para não deixar o conflito aparecer. Às vezes a gente não consegue inserir uma nova forma de dialogar, de fazer, porque falam: ‘vai ter resistência’. Quem já está acostumado resiste. Dizem que está despolitizando se não estiverem brigando e votando no crachá. Sem isso parece que não está tendo conferência. Porque, cadê o conflito? A gente quer construir um outro caminho. Não é que eu ache que não tem que ter o conflito, mas existem momentos e formas de vivê-lo” (Entrevista 9 – Consultoria).

É possível notar que está sempre presente a tensão entre a inovação e a forma convencional ou o “jeito tradicional”. Entre aqueles que “gostam de levantar o crachá como forma de participação” e outros que buscam uma “nova forma de dialogar”, emergindo novamente a questão do conflito. Pelo visto há uma disputa entre visões sobre maneiras de vivenciar o conflito em processos participativos, ou melhor, desenhos metodológicos distintos para diferentes concepções do que seja o fazer político ou a participação de qualidade. Embora nesta pesquisa não sejam contrastados os projetos

políticos que orientam as ações dos sujeitos, é possível dizer que entre as pessoas responsáveis pela organização de processos participativos como conferências existem diferentes visões políticas que orientam suas práticas no estabelecimento do propósito, organização do ambiente, desenho da metodologia e mediação do processo.

Assim, parecem existir condições políticas propícias à implantação de uma inovação metodológica na organização de conferências nacionais. Além da negociação com a direção do processo, dado o impacto na distribuição de poder, para a implantação de inovações metodológicas em processos participativos são necessárias condições políticas favoráveis também entre participantes. Isso aponta para a influência das capacidades políticas nas capacidades conversacionais. Os recursos para o bom funcionamento de um processo participativo passam pelas condições políticas para sua realização, além das condições institucionais já apontadas e das administrativas que serão agora examinadas.

6.1.3. Condições administrativas

As condições administrativas são as que mais diretamente influenciam as capacidades conversacionais quando da organização do ambiente. A questão administrativa foi indicada por diferentes pessoas que percebem desafios ou “gargalos” pelas características próprias aos processos conferenciais e pela forma de contratação na Administração Pública. Os problemas com contratação de serviços para as etapas nacionais são frequentes. Alguns casos se repetem com questões em quase todas as áreas ligadas à organização de uma conferência como compra de passagens, hospedagem, credenciamento, transporte, alimentação, materiais e infraestrutura, todos influenciando direta ou indiretamente a área de metodologia das conversas. O que parece denotar um problema estrutural na forma de realização das licitações, como indica a seguinte entrevistada a respeito da 1ª Conferência de Segurança Pública.

“A gente sofreu com a questão da empresa contratada que a gente desde o início falava ‘essa empresa não tem acúmulo’. Mas diziam: ‘é o menor preço’. Aqueles critérios de licitação da administração, sabe? A empresa fodeu com a gente! Essa parte de logística, por incrível que pareça, é um grande gargalo da Administração Pública. A logística quase estragou um processo de dois anos de mobilização e articulação. Foi complicadíssimo! A gente chorava. A gente chorava no final: ‘esse processo de dois anos vai lascas por causa dessa porcaria dessa empresa de eventos’ (Entrevista 12 – Gestão).

Os “critérios de licitação” que não veem técnica e experiência, apenas preço, parecem ampliar o risco de licitações comprometerem a execução das atividades. Mesmo que haja necessidade de planejamento e organização, ao que parece, o tipo de projeto exige diligências ainda maiores das equipes organizadoras. Isso, talvez, seja o que faça diferentes entrevistadas demonstrarem desgastes emocionais em participar do processo. Ao falar que ao final choravam, porque a “logística quase estragou um processo de dois anos”, há a demonstração do quanto as capacidades administrativas gerais podem impactar a realização de processos participativos.

O que chama atenção é a recorrência dos problemas. Há diferentes relatos de dificuldades ligadas aos procedimentos licitatórios e à qualidade dos serviços prestados, consequentemente da fiscalização empreendida e das sanções eventualmente cabíveis às empresas fornecedoras. Como a entrevistada a seguir relata, também se referindo à 1ª Conferência de Segurança Pública, muitas vezes o problema não é com recursos financeiros, pois “dinheiro não faltava”. Há uma dificuldade fundada nos procedimentos licitatórios pela “lógica do menor preço”, pois seria incompatível com a qualidade requerida para eventos do porte de uma conferência.

“Dinheiro não faltava. O que aconteceu foram dificuldades administrativas. Por exemplo, menor preço para a licitação de um grande evento. Ok. O problema é quando a lógica do menor preço é só ela, não necessariamente você vai garantir que a coisa aconteça. A gente teve muitos problemas com os contratos do ministério, a licitação do grande evento não deu certo. Quer dizer, deu certo, mas o valor era absolutamente baixo, frente ao que custaria, a gente já tinha esse cálculo de quanto custaria. E quem ganhou a licitação, ganhou com cinquenta por cento do valor que custaria. Então a gente já sabia que ali teria algum abacaxi. As empresas não ficaram muito interessadas com o resultado final, se interessaram pela quantidade de passagens que seriam emitidas, o valor, mas tiveram muito pouco cuidado na prestação dos serviços. Isso gerou imbróglis até hoje” (Entrevista 21 - Gestão).

O reconhecimento da centralidade da capacidade conversacional de organização do ambiente para a interação é ampliado quando se considera que, em atividades como conferências nacionais, os cuidados materiais vão muito além da atividade em si. Considerando que esses processos participativos são realizados em etapas escalonadas, é ainda maior a diligência necessária com a infraestrutura. Tanto em etapas estaduais ou regionais quanto na etapa nacional há deslocamento de pessoas para o local do evento, o que implica condições administrativas para garantir transporte, hospedagem e alimentação para as pessoas participantes. Isso engloba desafios apontados pelas

entrevistadas que estão no campo dos procedimentos necessários à Administração Pública para licitação e contratação de serviços para eventos do porte das conferências nacionais.

Isso pode denotar, evidentemente, que há influência entre capacidades administrativas e capacidades conversacionais para a promoção da participação. De toda forma, algumas entrevistadas reconhecem a inexistência de capacidades para a organização de processos do porte das conferências. Isso é relevante, enquanto capacidade conversacional, pois algumas dificuldades logísticas acabam por influenciar o ânimo das pessoas para as atividades. Uma das entrevistadas, tratando da 13ª Conferência de Saúde, usa a palavra incompetência para explicitar a ausência de recursos organizacionais que precisam ser reconhecidos como importantes e mobilizados para atender as necessidades das pessoas participantes e evitar suas reações justificáveis à inoperância logística.

“Nós do Governo Federal, às vezes, somos incompetentes para organizar um evento grande ou qualquer evento que seja. E quando ele dá problema, as pessoas ficam revoltadas, e com razão. Porque não é razoável a pessoa chegar cinco da manhã, já tendo viajado, acordado uma da manhã e ficar fora do hotel até cinco da tarde. Esse tipo de incompetência causa uma revolta por parte do participante. Então se as pessoas chegam para falar com você com pedras na mão, essas pessoas têm razão” (Entrevista 24 - Gestão).

Mesmo reconhecendo que há conhecimento próprio e diligências técnicas necessárias à organização do ambiente, não podem ser desconsiderados aspectos gerais de infraestrutura. A menção à incompetência, em um órgão com processos participativos históricos como o Ministério da Saúde, parece demonstrar a necessidade de condições materiais que são fornecidas por capacidades administrativas que permitem as contratações necessárias em tempo hábil e com os atributos especificados ao trabalho. Ainda mais se considerado que os aspectos logísticos parecem consumir grande parte do tempo de preparação das equipes organizadoras, como sinaliza a entrevistada a seguir.

"Os problemas de logística são os que mais consomem a gente. Tomam energia e tempo. Dificuldades com licitação, definição do local, emissão de passagens, dados dos delegados, concessão de diárias, transporte, hotel, todo esse caldo aí. Para mim o pior é isso! Essa área é a maior geradora de problemas políticos." (Entrevista 4 - Consultoria)

Chama a atenção a relação feita entre dificuldades logísticas e problemas políticos. Essa é uma evidência de como o ambiente, considerado todos os aspectos logísticos, pode influenciar o ânimo das pessoas participantes. Interessante é que

diferentes pessoas entrevistadas apontaram as questões estruturais como desgastantes e como uma das principais dificuldades do processo de organização de uma conferência, conforme dito pela entrevistada a seguir: “um gargalo”.

“A dificuldade muitas vezes foi a logística. E ela está ancorada num processo de dificuldade de contratação, de viabilização, ineficiência na gestão. Toda uma burocracia que acaba prejudicando imensamente a qualidade logística e a gente acaba tendo que virar a noite, fazer coisa de última hora, quebrar galho e aí dá pau. Tem a parte burocrático-logístico-operacional que sempre foi um gargalo” (Entrevista 3 - Consultoria).

O desgaste com processos administrativos geridos inadequadamente e com os improvisos para organizar o ambiente parece, de fato, muito grande, pois entre alguns organizadores paira um trauma. Foi possível observar esse desgaste *in loco* no decorrer da etapa nacional da 3ª Conferência de Economia Solidária quando o coordenador-geral do evento, ao conduzir a plenária final, por mais de uma vez ao apresentar uma questão e se confundir com o texto disse: “Preciso me concentrar. Trabalhar até 3h da manhã não é bom”. Pareceu um pedido de compreensão pelo desgaste provocado pelo trabalho.

A sobrecarga de trabalho para a equipe que organiza uma conferência que envolve detalhes operacionais e de articulação apareceu nitidamente com a observação, mas também nas entrevistas. O desgaste com processos administrativos geridos inadequadamente e com os improvisos para organizar o ambiente parece, de fato, muito grande ao ponto de alguns nunca mais quererem fazer evento desse tipo na vida, como informa a seguinte entrevistada.

“Eu entendo que o grau de desgaste de quem se envolve com isso é muito grande. E acho uma pena que, mesmo em boas experiências, os desgastes sejam motivos para quem trabalhou na conferência dizer que nunca mais quer fazer evento desse tipo na vida. Eu fico muito triste quando ouço esse tipo de coisa. Afinal, é tão raro a gente ter boas experiências. Isso certamente tem a ver com os problemas ocorridos no processo de organização” (Entrevista 26 - Consultoria).

O grau de ocupação das equipes organizadoras das conferências, com aspectos materiais explicita a complexidade de eventos de médio e grande porte. Isso acontece, em particular, quando se espera que a responsabilidade pela recepção das pessoas seja do órgão promotor do processo. O ambiente, que poderia ser visto de maneira mais específica, traz uma necessidade de preocupação logística como um todo, em particular pelas necessidades de hospedagem, alimentação e transporte das participantes.

"Muitas conferências na hora H têm problemas com logística. Eu acho que essas questões são cruciais, pois interferem no debate como um todo e são coisas que realmente a gente tem que fazer de tudo o possível para evitar. Problemas já aconteceram várias vezes. E quando isso acontece realmente afeta a conferência. Principalmente as questões que dizem respeito à presença e à participação dos representantes, como hospedagem, transporte, alimentação. São coisas básicas para a gente garantir que uma conferência aconteça" (Entrevista 25 - Gestão).

A entrevistada diz explicitamente que são “coisas básicas” para uma conferência acontecer, ou seja, hospedagem, transporte e alimentação, “interferem no debate como um todo”. Como indica a entrevistada, os debates sofrem interferência quando há problemas logísticos gerais. Isso sem falar das dificuldades causadas por ambientes inapropriados para o desenho da metodologia, como já indicado no capítulo anterior. Embora esses aspectos sejam ligados diretamente às condições administrativas, acabam por influenciar as capacidades conversacionais.

Mesmo sofrendo influências das condições administrativas, políticas e institucionais, foi possível nesta pesquisa mapear a implantação de inovações metodológicas em conferências. Essas melhorias no modo de funcionamento das conferências nacionais, como argumentado anteriormente, materializam as capacidades conversacionais para a promoção da participação. E além das capacidades estatais já apontadas, demandaram condições técnicas, em particular, conhecimentos específicos sobre desenho e desenvolvimento de processos participativos.

6.1.4. Condições técnicas

Os conhecimentos para fazer acontecer uma conferência, no que tange ao estabelecimento do propósito, organização do ambiente, desenho da metodologia e mediação do processo, nem sempre estavam instalados e disponíveis no Estado. Dessa forma, a contratação de consultorias no processo de organização de conferências foi uma maneira de mobilizar capacidades estatais para a promoção da participação, garantindo as condições técnicas, ou seja, os recursos cognitivos e humanos necessários para a preparação e a realização de conferências nacionais.

A mobilização, fora do Estado, de conhecimentos práticos para a gestão de processos participativos foi a forma de dotá-lo de recursos organizacionais para a ação, em especial em áreas como metodologia das conversas, sistematização das propostas, mobilização de participantes, logística de eventos e comunicação social. Aparentemente,

a indisponibilidade no Estado de corpo técnico habilitado para o desenho e desenvolvimento de processos participativos de qualidade deu margem à contratação de prestadores de serviço. Isso constituiu o meio para mobilizar capacidades estatais necessárias à realização de conferências.

É bem verdade que conferências históricas pareceram recorrer menos às consultorias para a execução das atividades. Nas entrevistas com integrantes das equipes de gestão dessas conferências, em especial das Conferências de Assistência Social e de Saúde, as secretarias executivas dos respectivos conselhos nacionais foram apontadas como fundantes para a execução das atividades dos processos conferenciais. A fala de uma entrevistada sobre a Conferência de Assistência Social é explícita: “Temos uma boa secretaria executiva no Conselho que no dia seguinte que termina a conferência, a gente já pede o local da próxima conferência, para você ter uma ideia, e já começa a pensar em algumas situações relacionadas ao próximo processo” (Entrevista 16 – Gestão). De toda forma, a contratação de consultorias não é descartada nesses órgãos, mas utilizada em questões muito pontuais como estudos e pesquisas e não na operação metodológica das conferências.

No entanto, alguns órgãos neófitos em processos conferenciais ou sem pessoal disponível e capacitado, acabaram por lançar mão da atuação de prestadores de serviço para complementar sua capacidade de ação. Devido à indisponibilidade de pessoal, alguns órgãos contaram com consultorias de toda a ordem para a realização das conferências. Afinal, como comentou uma entrevistada, referindo-se às Conferências de Meio Ambiente, um projeto do porte de uma conferência

“precisa de gente. E o que acontece é que muitas vezes o próprio ministério não tem equipe. Não tem servidor no quadro. Então é necessário um termo de referência para contratar consultores, porque não há uma equipe. E quando há uma equipe interna ao ministério, ela está envolvida com tantas outras questões que o próprio serviço público exige, para além da conferência, que não permite a necessária dedicação exclusiva” (Entrevista 6 - Gestão).

Assim, muitas vezes a equipe contratada para consultorias atua como equipe base do órgão. A prática de contratação de consultorias para suprir escassez de pessoal pareceu recorrente no contexto de realização das conferências. Como disse uma das entrevistadas referindo-se ao Ministério da Educação, em certas ocasiões, “fica todo mundo na mesma panela, fazendo a mesma coisa. Nem tem muito essa diferenciação entre servidores e consultores. Os consultores ficam com responsabilidades, é dito que

não se pode cobrar horário e sim produtos, mas na prática as chefias cobram” (Entrevista 9 – Consultoria).

A contratação desses profissionais para melhorar as condições técnicas para a realização de conferências, pelo que foi possível notar, foi viabilizada por meio de projetos – conhecidos como PRODOC – com organismos internacionais sendo os mais comuns com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco). Embora alguns órgãos tenham optado pela execução direta e não pela descentralização de recursos, esses acordos operacionais com organismos internacionais parecem ter ampliado capacidades administrativas para a realização das conferências, pois aparentemente facilitaram a operação dos projetos, tendo em vista a necessidade de agilidade nas contratações.

Embora com atuação também na comunicação, mobilização e logística, foi na metodologia e sistematização que a consultoria pareceu atuar mais como fator mobilizador de capacidades conversacionais. As pessoas entrevistadas, quando indagadas se seria possível realizar os processos conferenciais sem consultorias para o desenho e o desenvolvimento metodológico, apontaram quase uma dependência do trabalho de consultorias. Como indica a entrevistada a seguir, referindo-se à 1ª Conferência de Segurança Pública, isso parece acontecer pela inexistência dos conhecimentos específicos no Estado.

“Até faríamos a mobilização sem consultores, mas a metodologia eu já acho mais complicado. Por mais que nós tivéssemos aprendido dos inúmeros processos, pelo menos no nosso caso, com a sensibilidade do tema e a ausência de diálogo histórico na área, precisávamos de um desenho muito apropriado à complexidade. Então eu acho que sem alguma inteligência específica, porque muitas vezes você não encontra dentro do Estado brasileiro, com os servidores públicos, não teria sido possível fazer a conferência. Talvez os riscos teriam sido maiores” (Entrevista 21 - Gestão).

A entrevistada reconhece que fariam uma parte da conferência “sem consultores”, mas para a existência de condições técnicas para a implantação de inovações metodológicas era necessário a contratação desses prestadores de serviço. Afinal, os conhecimentos específicos para o desenho da metodologia “você não encontra dentro do Estado brasileiro”. De todo modo, algumas conferências tentaram mobilizar internamente

as capacidades conversacionais. Como disse uma entrevistada, no Ministério da Educação, a própria coordenação buscava servidores que se sentiam chamados:

“a conferência acaba atraindo pessoas que são engajadas, mesmo que elas não tenham desenvolvido os conhecimentos durante sua trajetória profissional. Acho que elas são chamadas, se sentem convocadas por aquele processo novo, fervilhante e tal. Já tem uma triagem natural, sabe? E as pessoas que não estão nem aí com nada, a gente nem chega perto” (Entrevista 8 – Gestão).

Novamente a forma de organização da Administração Pública se impõe à realidade de funcionamento do projeto, por exemplo, quando as tentativas de atração de pessoal esbarram nas políticas de gestão de pessoas dos órgãos. A busca por perfis específicos no quadro de pessoal também é dificultada pela morosidade em realocar pessoas dentro dos próprios órgãos, como aponta a seguinte entrevistada.

“Difícil é ter uma equipe que você consiga compor de forma adequada, que não seja aquelas composições políticas horrorosas. Aquela equipe que tem brilho no olho, que fala ‘eu acredito nisso’ e vai a campo e faz. Acho que se você tivesse a possibilidade de realocar pessoal facilmente dentro do ministério, se fosse possível identificar e movimentar pessoas com perfil e preparadas para o trabalho seria outra história. Mas se você tiver que pegar aqueles que estão ali e tiver que fazer com eles, não dá para fazer a conferência. Porque é um tipo de competência muito específica” (Entrevista 3 – Consultoria).

O comprometimento com o trabalho – “brilho no olho” exigido por uma conferência aparece como requisito para o trabalho, mas em particular as competências para a gestão de processos participativos – “um tipo de competência muito específica”. As capacidades técnicas ligadas ao desenho e desenvolvimento de conversas com grande quantidade de participantes parecem estar indisponíveis no corpo de funcionários dedicado à ação. Por isso, é possível dizer que as condições técnicas para a realização das inovações metodológicas pesquisadas demandaram a contratação de prestadores de serviço, em especial, em áreas como metodologia das conversas e sistematização de propostas. Além das condições para a mobilização de capacidades conversacionais, vale também analisar como foram disseminadas as inovações metodológicas como uma maneira de estudar como foram mobilizadas essas capacidades estatais.

6.2. Como ocorreu a disseminação de inovações metodológicas

Como aponta Brose (2010), ao estruturar conversas é comum a utilização de ferramentas ou metodologias de diálogo que possam contribuir com a operacionalização dos encontros. Porém, como lembra Bojer *et al* (2010), a fixação em

certas práticas, mesmo que bem-sucedidas em situações anteriores, pode engessar as interações. Por isso, a necessidade de uma mediação qualificada do processo conversacional. Qualificada no sentido de perceber a dinâmica grupal e agir para o atingimento dos objetivos, respeitando características e interesses das pessoas participantes, os propósitos estabelecidos e as condições disponíveis para a ação.

As metodologias são desenhadas e desenvolvidas a depender do contexto institucional, político, administrativo e técnico que as demandaram. Assim, é possível dizer que sofrem influência de condições técnicas, administrativas, políticas e institucionais do órgão promotor do processo participativo, mesmo que esta pesquisa não forneça dados sobre o poder de influência, ou melhor, sobre o grau desse influxo. Pela forma como foram desenvolvidas as inovações identificadas no capítulo anterior, de modo customizado ou específico às demandas, é ainda mais plausível reconhecer a influência do contexto. Como indica a entrevistada abaixo, as metodologias nunca eram uma aplicação automática, mas sempre adaptadas à realidade de sua aplicação.

“Conforme fomos avançando e mostrando resultados, a gente foi incrementando as inovações e raramente a gente pegava e reaplicava exatamente uma metodologia de fora. Porque elas não eram replicáveis, eram ajustáveis, adequáveis à realidade do cliente. Foi assim também que a gente acabou criando muitas ferramentas. Dependia do espaço político e da infra disponível, porque essas variáveis dizem quais metodologias podem ser utilizadas. Assim, a forma como se construía a metodologia era adequada àquele contexto específico, para aqueles atores, para aquele tema, para os recursos que estavam disponíveis. Era quase um trabalho artesanal” (Entrevista 3 – Consultoria).

O “trabalho artesanal” era justamente desenhar uma metodologia “adequada àquele contexto específico”. Isso significava considerar os atores envolvidos, o tema em questão e os recursos disponíveis. A fala evidencia a ideia das capacidades gerais (administrativas, políticas e institucionais) influenciando a capacidade técnica específica (capacidade conversacional), pois diz que a criação de ferramentas metodológicas “dependia do espaço político e da infra disponível”. É possível dizer que eram as condições institucionais, políticas e administrativas que indicavam o espaço disponível para a ação técnica que disseminava uma inovação metodológica. Nesse sentido, mesmo que a inovação fosse adaptada à cada realidade de aplicação, havia elementos comuns entre as aplicações, por isso cabe reconhecer como ocorreu a disseminação das inovações metodológicas em conferências nacionais.

6.2.1. Aprendizado com a experiência

Como visto, para algumas pessoas não parecia adequado reaplicar instantaneamente as metodologias, mesmo que fossem adaptadas e incrementadas a partir de experiências anteriores em conferências nacionais. Aliás, foi o aprendizado com a experiência, além da circulação de pessoas e dos espaços de intercâmbio, que fizeram acontecer a disseminação de novas práticas metodológicas para o desenho e desenvolvimento desses processos participativos. Aprendizado obtido por aquelas pessoas que integraram equipes de organização de conferências. O contrário também parece verdadeiro, ou seja, o envolvimento de pessoas sem experiências com conferências dificultou a realização dos processos conferenciais, como disse a entrevistada ao se referir à 2ª Conferência de Proteção e Defesa Civil.

“Não sei de onde eles contrataram pessoas que nunca tiveram experiência com nada. Estão seguindo o que foi feito em outras, pois a metodologia está sendo construída por uma pessoa que não tem experiência nenhuma de metodologia em conferências. Estão fazendo a leitura do que aconteceu nas outras conferências e tentando propor uma parecida com o que já foi feito e funcionou. Acabam com os mesmos gargalos e problemas, pois falta experiência e vivência. O que conta mesmo é perceber o que deu certo e o que não deu” (Entrevista 17 – Consultoria).

A fala demonstra um incômodo com a falta de experiência, justamente pela possibilidade de incorrer nos mesmos “gargalos e problemas” anteriores. Mesmo que tenham acesso a registros de conferências anteriores, parece que a vivência prévia é o que permite “perceber o que deu certo e o que não deu”. Essa também é a visão de outra entrevistada quando fala que sua trajetória permitia antever dificuldades e agir para minimizar os impactos.

“Eu percebia alguns erros que iam acontecer na metodologia previamente. Porque eu estava ligado nas coisas. Eu acho que a gente vai acumulando experiência, porque fazer evento desse porte não é fácil. Aí você vai, no aprendizado, desenvolvendo outras expertises mesmo, fica mais safo para determinadas coisas. A velocidade com que esses eventos acontecem, faz com que a gente precise ter outra postura, que é uma postura proativa e que antecipa a solução dos problemas” (Entrevista 5 – Consultoria).

O que fica evidente é que a experiência prévia possibilita o desenvolvimento de “expertises” para trabalhar em eventos desse “porte” e com essa “velocidade”. Há o reconhecimento do trabalho em conferências como atividade com características que exigem habilidades específicas, sendo que o aprendizado é acumulado e levado para outras conferências, como indica a próxima entrevista.

“Esses processos de conferências acabaram formando outras pessoas que hoje, de alguma forma, levam uma parte desse aprendizado. Por exemplo, um cara que trabalhou na CONSEG [Conferência de Segurança Pública], hoje está na COMIGRAR [Conferência de Migrações e Refúgio]. Tenho certeza que levou um pouco do aprendizado em uma área específica que trabalhou. Talvez não com grande acúmulo metodológico, mas leva um pouco dessa bagagem com ele” (Entrevista 4 – Consultoria).

A “bagagem” que segue com o profissional que vivencia o trabalho em conferência, nem sempre é com “acúmulo metodológico”, ou seja, nem sempre as pessoas desenvolvem a compreensão conceitual e operacional das inovações. No entanto, é também a circulação de pessoas em diferentes conferências que faz a disseminação de novas práticas. Por exemplo, ao tratar da experiência das plenárias intermediárias e da criação da coordenação de eixo temático, a entrevistada comentou que “depois disso foi levado para a Cultura, por esse colega que trabalhou com a gente na 4ª Conferência de Meio Ambiente, exatamente, ele levou para a 3ª Conferência de Cultura” (Entrevista 14 – Consultoria). Porém, para algumas entrevistadas, esse acúmulo de experiências e propagação de práticas nem sempre foram acompanhados de reconhecimento da autoria da inovação e reflexão a respeito de novos usos para as soluções anteriores.

“O que a gente vê hoje é um grupo de pessoas atuando como consultores do governo federal, que, na cara dura, pega muita coisa que foi construída antes, copia e cola. Não está nem aí, nem para pensar o que isso significa, nem para ressignificar isso num determinado contexto que a gente está vivendo agora que é diferente do anterior. E toca o pau, daí vem outro e diz 'agora vamos copiar esse jeitinho aqui, pois está valendo a pena'” (Entrevista – 26 – Consultoria).

Embora haja a compreensão da formação a partir das experiências, o “copia e cola” sem a consideração atenta e a referência da fonte é visto como postura de quem tem “cara dura”. Como disse outra entrevistada, às vezes, as pessoas “copiam descaradamente e não dão crédito para quem fez a primeira” (Entrevista 2 – Consultoria). De todo modo, há a percepção que “quando alguém quer fazer essas coisas chama tal pessoa, ela vai lá e faz, porque ela tem o *know-how*” (Entrevista 3 – Consultoria). O saber prático é evidenciado e as pessoas que têm as experiências são, por isso, chamadas para outros trabalhos e levam as práticas desenvolvidas anteriormente. Essa menção ao ‘*know-how*’ e ao ‘copia e cola’ pode indicar uma intenção de reserva do mercado das consultorias de metodologia para pessoas com experiências no desenho e desenvolvimento de processos participativos, mas aqui o destaque é para a existência de um saber prático gerado pela vivência e disseminado pela circulação de pessoas em conferências.

6.2.2. Circulação de pessoas

Foi possível perceber nesta pesquisa que um mesmo grupo de consultores, atuando como profissionais autônomos ou como empresa, foi responsável pela implantação e disseminação de inovações relacionadas no capítulo anterior. Conectados entre si, indicaram trabalhos uns para os outros e atuaram em conjunto, compartilhando experiências, ao ponto de contribuírem com a qualificação de profissionais que atuavam em conferências a menos tempo. Pelas inovações, passaram a ser reconhecidos e convidados à atuação em outros processos, levaram as novas práticas, adaptando às realidades encontradas, como indica a entrevistada a seguir.

“Como eu estava mais envolvido com o tema, você acaba conhecendo pessoas na esplanada, em reuniões. Aí quando termina uma conferência, o pessoal já te chama para outra. Ou até durante, já dizem 'a gente está pensando ano que vem fazer a conferência X, vamos conversar'. Aí troca cartão etc. Aconteceu comigo, numa etapa nacional estava lá o coordenador de outra conferência, vivenciando o momento interativo. Então ele viu o troço e falou 'muito legal e tal' e me chamou para trabalhar” (Entrevista 4 – Consultoria).

Como estruturas temporárias, as equipes executavam os projetos, aportando condições técnicas e, findo o período de contratação, levavam consigo os conhecimentos práticos produzidos. As inovações foram disseminadas justamente pela circulação dessas pessoas que sabiam fazer, ou seja, detinham o conhecimento prático para a organização de conferências. E parece que esse conhecimento específico foi, gradualmente, reconhecido pelos órgãos como um requisito para a execução das ações.

“A conferência exige outras ferramentas, vamos dizer. E eu vejo que essa inteligência é uma inteligência mesmo de um processo participativo. Isso é muito diferente da inteligência de uma política pública, pois as pessoas que estão trabalhando têm experiência em uma política e não no processo conferencial. Aos poucos, os órgãos estão reconhecendo que realmente é melhor a gente chamar quem saiba fazer. A cada conferência realizada, é evidenciada a complexidade do processo. E aí se percebe 'olha, não adianta uma pessoa que entenda da política, precisa de uma pessoa ou de um grupo de pessoas que entenda como realizar o processo participativo'. E que entenda o que é respeitar o processo participativo” (Entrevista 23 – Consultoria).

Além de uma postura ética compatível, indicada pela noção de respeito ao processo participativo, parece haver, de fato, a necessidade de um conhecimento especializado. No entanto, poucas foram as pessoas que, atuando em consultorias em conferências, mencionaram ter participado de cursos ou formações específicas para o desenho e desenvolvimento de processos participativos. Há um conhecimento prático, um

saber fazer nascido da própria experiência com conferências. Isso aparece nas falas de algumas entrevistadas que mencionam que, a cada conferência que trabalhavam, os materiais produzidos eram incrementados e aperfeiçoados a partir das vivências anteriores e das necessidades daquele contexto. Assim, se os conhecimentos são gerados no próprio fazer, cabe verificar se os aprendizados produzidos anteriormente são aproveitados em edições posteriores de conferências em um mesmo órgão.

No entanto, o que se vê é um baixo aprendizado da burocracia em relação à organização das conferências. Segundo uma entrevistada, “o Estado não aprende por não sistematizar as experiências, não registrar o que acontece” (Entrevista 4 – Consultoria). Assim, parece que tudo se reinventa a cada nova edição, como disse a mesma entrevistada: “cada ministério reinventava a roda a cada conferência”. A rotatividade das equipes nos órgãos públicos e a dificuldade de envolvimento de servidores com o processo conferencial, além de incipiente cultura de gestão da informação, podem ser apontadas como hipóteses para a dificuldade de manutenção de memória institucional, conforme se percebe com a entrevista abaixo se referindo ao Ministério do Meio Ambiente.

“Acho que o ministério desaprendeu a fazer conferências. Para mim ele desaprendeu, pois muitos que fizeram os outros processos eram consultores e ninguém ficou. E quem era servidor, que tinha a experiência de conferência, saiu. Os órgãos pagam mal, não dão condições de trabalho, acontece que as pessoas estudam para passar num concurso, ficam pouco tempo e vão embora, porque passaram em outro” (Entrevista 6 – Gestão).

É perceptível que a experiência da equipe contratada foi a base para a ação de promoção da participação. Se a verificação da possibilidade de realização do processo participativo com os recursos disponíveis, como apontam Bryson *et al* (2013), é etapa da preparação para a promoção da participação social, foi possível perceber que parte dessa tarefa foi realizada nas conferências. Afinal, a contratação de consultorias foi uma forma de preencher a lacuna de recursos humanos disponíveis e capacitados para o desenho e desenvolvimento de processos participativos. De toda forma, mesmo com a contratação de pessoal especializado no desenho e desenvolvimento de processos participativos, além do aprendizado com a experiência e da circulação de pessoas, pode-se dizer que espaços de intercâmbio de experiências contribuíram com a disseminação de inovações metodológicas em conferências nacionais.

6.2.3. Espaços de intercâmbio

As trocas entre equipes de gestão de diferentes ministérios acabaram por gerar apropriação de conhecimentos e disseminação de inovações. Perguntadas sobre como chegaram aos trabalhos de consultoria que desenvolveram em conferências, as pessoas disseram que os seus serviços eram indicados de um ministério para o outro. A entrevistada a seguir menciona contatos institucionais como forma de aprendizado prático e também para a contratação de prestadores de serviço para o desenho e desenvolvimento da metodologia apropriada ao contexto da conferência.

“A 1ª Conferência de Migrações e Refúgio respirou muito da experiência dos próprios consultores e de outros processos participativos. Me lembro de duas conferências mais recentes que utilizaram conferências livres e que tomamos como referências. Navegamos no *site* para ver como estavam sendo usadas e como as informações foram divulgadas. Além disso, conversamos com outras coordenações de conferência para ver os problemas enfrentados com logística. Recebemos uns toques, indicações de consultorias e tentamos evitar gargalos. Mas eu diria que, assim, a metodologia se valeu muito mais da bagagem dessas pessoas que desenvolveram ela. A metodologia, de fato, foi desenvolvida pelos consultores. O órgão demandou um modelo e esse modelo foi desenvolvido, com base na encomenda” (Entrevista 13 – Gestão).

Além de reuniões bilaterais, foi indicado, por algumas pessoas entrevistadas, que as atividades promovidas pela Secretaria Geral da Presidência da República foram espaços de intercâmbio. Em particular, reuniões ocorridas no âmbito do Fórum Governamental de Participação Social, que reuniam representantes de ouvidorias, secretarias executivas de conselhos e comissões organizadoras de conferências para debate e troca de experiências. Esses eram espaços onde as pessoas trocavam informações a respeito de soluções para problemas de organização de conferências. A partir de relatos sobre desafios enfrentados por outras conferências, as coordenações tentavam alternativas. Isso parece ter ocorrido em diferentes âmbitos, inclusive na área de metodologia das conversas. Há menções também a reuniões específicas com a equipe da Secretaria Geral que comentava sobre boas práticas já realizadas em outros processos (Entrevista 27 – Gestão).

Com isso, fica explícito que as inovações metodológicas foram disseminadas pelo aprendizado com a experiência, pela circulação de pessoas e pelos espaços de intercâmbio como contatos entre equipes de coordenação das conferências e com a Secretaria Geral. Já foi reconhecido que as condições do contexto institucional, político, administrativo e técnico influenciam a mobilização de capacidades estatais para

a promoção de processos participativos, em particular, de capacidades conversacionais. Assim, a repetição de modelos convencionais de interação em conferências pode ocorrer, considerando que há incerteza com novas práticas e resistências às mudanças.

Embora possa haver influência para a adoção de novas práticas, a partir de contatos interinstitucionais promovidos pela Secretaria Geral da Presidência da República, não parece ter havido pressão formal ou informal para a implantação ou disseminação de inovações metodológicas. Na verdade, como mencionado por algumas entrevistadas havia grande cuidado por parte da equipe da Secretaria para respeitar os contextos de cada órgão e não impor modelos bem-sucedidos, evitando emitir orientações mais explícitas mesmo que isso fosse o demandado por algumas equipes (Entrevista 27 – Gestão; Entrevista 32 – Gestão).

6.3. Como foram mobilizadas as capacidades estatais

Como visto, a presença de prestadoras de serviços contribuiu com a mobilização de capacidades conversacionais pelo aprendizado com a experiência, circulação entre conferências e espaços de intercâmbio. Esses profissionais envolvidos em equipes executivas de conferências deram condições ao desenho e desenvolvimento de parte desses processos participativos. A circulação de pessoas entre conferências e em espaços de intercâmbio impulsionou a adoção de soluções similares em diferentes processos. Embora com pouco acúmulo reflexivo-conceitual a respeito de conversas, ou mesmo de cursos formais na área, as pessoas começaram a ser reconhecidas como aquelas capazes de gerar soluções adequadas em diferentes contextos.

A circulação de pessoas que aprenderam com a experiência e em espaços de intercâmbio foi capaz de mobilizar as capacidades estatais para a preparação e a realização de conferências nacionais. Essa dinâmica de aprendizagem e aplicação ao lado do reconhecimento de um campo de conhecimentos e saberes práticos ligados ao desenho e desenvolvimento de processos participativos reforçam as perspectivas que apontam para as instituições como processos de interação social que produzem uma ordem continuamente negociada (Ansell, 2011). Negociação expressa na disputa entre projetos políticos que estimularam distintas experiências de participação social institucionalizada.

O movimento de sujeitos políticos entre as fronteiras socioestatais e a constituição de distintos arranjos institucionais para a participação apontam para a

constante mudança e não estabilidade institucional, pois as instituições são dependentes das coalizões formadas entre os sujeitos envolvidos (Ansell, 2011). Ao estudar instituições participativas, essa perspectiva é de grande valia para analisar os sujeitos e as disputas envolvidas nas mudanças nesses processos. Essa visão das instituições como experiências dinâmicas que se desenvolvem numa atividade contínua pode ajudar também a reconhecer que as mudanças ocorrem por meio de elaborações e interpretações de significados (Ansell, 2011). Se um processo participativo é desenvolvido comumente de uma forma e há alterações em seu desenho e desenvolvimento, sinal que as experiências dos sujeitos envolvidos forçaram alterações no modo de realização daquelas práticas de participação.

No estudo de instituições participativas, tal perspectiva implica reconhecer que os processos são continuamente transformados a depender do envolvimento dos sujeitos, ou seja, as mudanças e melhorias ocorrem com base na combinação dos próprios elementos que as compõem. Isso possibilita entender que instituições são formadas por um número indeterminado de fatores que podem ser decompostos e recombinados de múltiplas maneiras. Assim, a ação dos sujeitos também seria indeterminada, pois eles agiriam com base em uma variedade de recursos culturais e institucionais que gerariam combinações imprevisíveis (Berk & Galvan, 2009). Se as ações dos sujeitos são indeterminadas, também o são as mudanças possíveis nas instituições. Afinal, agem com uma variedade de recursos que geram combinações inovadoras.

Foi o saber prático, acumulado a partir do aprendizado com experiências de desenho e desenvolvimento de processos participativos, que possibilitou a mobilização de capacidades conversacionais para a realização de conferências, em particular, no que diz respeito ao estabelecimento do propósito, organização do ambiente, desenho da metodologia e mediação do processo. Portanto, é possível dizer que, além dos espaços de intercâmbio, foi a circulação de pessoas, com vivências similares a respeito da gestão de conversas com grande quantidade de participantes, o que possibilitou que as capacidades conversacionais fossem mobilizadas. Como estruturas temporárias, as equipes executavam os projetos, aportando condições técnicas e, findo o período de contratação, levavam consigo os conhecimentos práticos produzidos.

Isso contradiz a noção de capacidades estatais como atributos do aparato burocrático (Levitsky & Murillo, 2009) e do corpo funcional perene e qualificado (Evans,

1993) como requisito da existência de capacidades técnicas. Afinal, muitas pessoas que trabalharam em processos de organização de conferências e que dotaram o Estado de capacidades conversacionais eram prestadoras de serviço com vínculos temporários. Mais coerente com a realidade encontrada nas conferências é falar em capacidades como condições de ação que podem existir em um momento e depois não mais existir. São recursos que uma organização mobiliza em um determinado momento para certa finalidade e que, posteriormente, podem não estar mais disponíveis.

A existência temporária de capacidades estatais que podem deixar de existir em outras circunstâncias não precisa ser vista como um demérito. Pelo contrário, pode ser mais adequado ao Estado ter condições de ação sem que isso implique em instalar e realizar a manutenção dos recursos. Conhecer a insuficiência de capacidade instalada para que possa ser mobilizada conforme a necessidade é por si só uma capacidade. Isso implica ter condições de mapear as demandas de recursos e as oportunidades de oferta para assim mobilizá-los. Também requer os meios para realizar a mobilização.

Com base na compreensão multidimensional de capacidades estatais desenvolvida nesta tese, reconhecida a deficiência em capacidades técnicas, a agência estatal com capacidade institucional e administrativa mobilizaria dentro ou fora do Estado os recursos cognitivos necessários para a realização da ação. Afinal, os recursos organizacionais necessários à preparação e realização de processos participativos podem ser mobilizados tanto na sociedade como no Estado. Assim, bastaria que existissem recursos institucionais, políticos e administrativos para que as condições para desenhar e desenvolver processos participativos pudessem existir.

Essa visão, longe de desresponsabilizar o Estado, força que sejam buscadas soluções para o cumprimento do dever estatal de promover a participação social quando ela foi institucionalizada. Em um contexto em que é valorizada a livre expressão de sujeitos políticos diversos para a deliberação coletiva a respeito de políticas públicas, é função estatal encontrar os meios apropriados para a participação social de qualidade. Desta forma, é mais adequado o entendimento a respeito das capacidades estatais como recursos ou condições de ação que podem ser mobilizadas a depender das necessidades existentes e dos meios disponíveis.

Pela pesquisa realizada, foi possível perceber que as capacidades conversacionais necessárias à realização das conferências foram mobilizadas e não instaladas. Mesmo que pudessem existir os meios para a organização desses processos participativos, esses recursos não estavam disponíveis. Dessa forma, a utilização de recursos humanos contratados temporariamente mobilizou as capacidades técnicas necessárias ao desenho e desenvolvimento das metodologias nas conferências. Esse trânsito de pessoas, além de evidenciar a noção das capacidades estatais como condições que podem estar disponíveis ou indisponíveis, fortalece a visão a respeito da fluidez das fronteiras entre sociedade e Estado.

Embora contratadas pelo Estado e prestando serviço a organizações estatais, a circulação de consultorias facilitou a disseminação das inovações metodológicas mapeadas. Depreende-se disso que tanto a proposição de melhorias em procedimentos quanto a realização das conferências foram influenciadas pela intensa relação com a sociedade, via comissões organizadoras nacionais, bem como via contratos de consultoria. Essa constatação pode levar à sobrevalorização de agentes externos e desprestígio de agentes internos, isto é, tem-se a impressão de que não haveria corpo técnico capacitado para tais tarefas. O que, de fato, se verificou foi a indisponibilidade e não necessariamente inexistência. Ou seja, se servidores públicos poderiam aportar os conhecimentos técnicos necessários, eles não estavam alocados na função específica.

Como esta pesquisa deu voz exclusivamente a integrantes de comissões organizadoras de conferências, ou seja, gestoras e consultores, não trabalhou com outras visões do corpo técnico dos órgãos responsáveis pelos processos conferenciais. Não foi possível identificar se entre esses funcionários existiam pessoas com conhecimentos que poderiam ter sido utilizados para dotar o Estado de capacidades conversacionais e que foram preteridos em relação às consultorias contratadas. Assim, não foi possível afirmar se a mobilização de capacidades conversacionais com a contratação de profissionais de fora do Estado é motivada pela inexistência de corpo técnico habilitado ou pela indisponibilidade desses recursos humanos originada, por exemplo, por ineficaz gestão de pessoas nas agências estatais. Também não se pode aferir, com base nos dados desta pesquisa, se a contratação de consultores se deu em função da simples identificação de uma ausência de capacidade técnica ou se ela se insere em um contexto de disputa sobre o modo de se organizar os processos participativos. Assim, mais do que dotar o Estado de determinada capacidade, a contratação de consultorias poderia ocorrer para que as

conferências fossem organizadas de um determinado jeito, por exemplo, desconsiderando as opiniões e habilidades de servidores do órgão responsável pelo processo participativo.

Se as capacidades estatais podem ser mobilizadas tanto na sociedade quanto no Estado, a depender das necessidades, é a combinação desses recursos o que gera as inovações em instituições participativas. Ao identificar as capacidades estatais necessárias à promoção da participação e estudar a forma de mobilização das capacidades conversacionais foi possível perceber que os recursos para a realização das conferências nacionais não estavam necessariamente instalados e foram mobilizados. Assim, a maneira de mobilização das condições de ação que, por vezes, representaram inovações no modo de fazer dos processos participativos, coloca em questão não apenas o sentido teórico, mas, em especial, o sentido prático da qualidade da participação social.

Conclusão

Esta tese contribui com a discussão sobre o sentido prático da qualidade da participação social, pois foi direcionada à investigação sobre os recursos organizacionais necessários à preparação e realização de processos participativos. Processos participativos de qualidade foram aqui compreendidos como aqueles que apresentam diversidade de sujeitos políticos com liberdade de expressão e deliberação para influenciar decisões públicas relevantes. Essa compreensão destaca a noção de liberdade para expressão e deliberação, ou seja, ‘como se participa’. Assim, importa a forma como o processo participativo é organizado, em particular, o desenho da metodologia das atividades para a interação das pessoas participantes.

A pesquisa focalizou a organização estatal e colocou em debate as práticas metodológicas que orientam as interações entre participantes e influenciam o modo como ocorrem as conversas. O esforço foi empreendido para identificar capacidades estatais necessárias à promoção de processos participativos e compreender sua forma de mobilização para a realização de conferências nacionais. Reconhecendo oportunidade na bibliografia a respeito da participação institucionalizada, o estudo direcionou o olhar ao funcionamento do Estado com a chave interpretativa das capacidades estatais. Destacando campo de conhecimento sobre desenho e desenvolvimento de processos participativos, foram investigados procedimentos para a livre expressão e deliberação, ou seja, as metodologias para as conversas.

A escolha pelo estudo das conferências se deu pelos potenciais de seu modo de funcionamento. Esse tipo de processo participativo pode ampliar a participação social institucionalizada, pois tem estrutura escalonada que se inicia nos municípios, passando por etapas estaduais e chegando à etapa nacional. Há em sua forma de organização um potencial para envolver grande quantidade de pessoas. Mesmo com suas especificidades organizativas, tem potencial para envolver sujeitos políticos diversos com liberdade de expressão e deliberação a respeito de assuntos públicos relevantes. Evidentemente, isso depende das escolhas realizadas em meio ao seu funcionamento. Afinal, a concretização da participação em larga escala, seja em uma conferência ou em outro processo participativo que envolve grande quantidade de pessoas, depende das formas escolhidas para a interação conversacional.

A revisão bibliográfica evidenciou lacuna a respeito das condições para ação estatal na promoção de processos participativos, em particular, na realização de conferências nacionais. Por isso, a opção metodológica foi direcionar o olhar para o funcionamento estatal na organização de conferências. A presente pesquisa foi desenvolvida com base em entrevistas com integrantes de equipes responsáveis pela preparação e realização de processos conferenciais, observações de conferências nacionais e trabalhos anteriores sobre o objeto. A estratégia não foi realizar estudos de casos específicos, o que concentraria a análise em determinados setores de políticas públicas, mas sim traçar características de um conjunto de conferências, tentando contribuir para entendimento ampliado sobre o objeto e também para a consideração sobre como funciona o Estado ao promover a participação social na gestão de políticas públicas em processos participativos de larga escala.

As informações coletadas sugerem que capacidades estatais institucionais, políticas e administrativas podem interferir na mobilização de capacidades técnicas para a promoção de processos participativos. Foi possível perceber que, além de recursos institucionais, políticos e administrativos comuns a outras ações estatais, na organização de processos participativos são requeridos recursos técnicos específicos que orientam as atividades. Saberes práticos que possibilitam o estabelecimento do propósito, a organização do ambiente, o desenho da metodologia e a mediação de processos participativos de qualidade. Esses recursos cognitivos para a promoção da participação social foram chamados de capacidades conversacionais por terem influência direta na forma como ocorrem as conversas entre participantes.

A pesquisa permitiu constatar que na organização de conferências nacionais, além de desafios institucionais, ligados às diretrizes para a ação; desafios políticos, relacionados às conexões entre instâncias e órgãos; e desafios administrativos, que dizem respeito à forma de operação das organizações; há desafios técnicos, correspondentes aos saberes específicos para desenho e desenvolvimento de processos participativos. Embora as outras três dimensões tragam particularidades quando se observa a organização de uma conferência, é diante dos desafios técnicos que são requeridos conhecimentos próprios ao desenho e desenvolvimento de processos participativos. O que foi observado é que para que existam condições técnicas para interações qualificadas em conferências é preciso lidar com desafios ligados à forma e

registro das atividades, bem como à mediação dos processos conversacionais com grande quantidade de participantes.

Certamente as equipes executivas, incumbidas de realizar as conferências com as orientações das comissões organizadoras, desenvolveram inúmeras soluções para cada um dos desafios institucionais, políticos, administrativos e técnicos enfrentados em suas realidades. Soluções que foram adaptadas ao contexto da política e do órgão responsável pela conferência. Seria possível conhecer soluções para desafios vividos em cada dimensão das capacidades estatais, mas o interesse aqui se concentrou nas questões técnicas, tendo em vista os conhecimentos próprios ao desenho e desenvolvimento de processos participativos.

As soluções para desafios técnicos são ligadas aos procedimentos que estruturam as conversas, em particular, ao desenho da metodologia. Nesta pesquisa, foram encontradas soluções para desafios técnicos na organização de conferências, ou seja, inovações metodológicas que propuseram melhorias ao seu modo de funcionamento: sistematização e priorização de propostas como forma de registro e organização das conversas; trabalho em subgrupos, plenárias intermediárias e momentos interativos como forma de ampliar a interação; conferências livres e conferências virtuais como meios de mobilização; e formação para mediação como tática para uniformizar procedimentos e condutas das equipes.

Essas inovações foram mapeadas, pois são a materialização das capacidades conversacionais identificadas. Assim, conhecer as soluções técnicas desenvolvidas para processos participativos com grande quantidade de participantes, como são as conferências nacionais, contribui para a compreensão sobre quais são as capacidades estatais necessárias à promoção de processos participativos. Além disso, reconhecer a maneira de implantação e disseminação das inovações metodológicas ajudou a entender como foram mobilizadas as capacidades conversacionais.

Foi a investigação sobre essas inovações que permitiu este trabalho chegar à compreensão de capacidades estatais como recursos mobilizáveis ou condições de ação e não como atributos instalados em estruturas organizacionais. A difusão de novas práticas em conferências ocorreu pelo aprendizado com a experiência, circulação de pessoas e espaços de intercâmbio entre comissões organizadoras. Desta forma, foi

possível perceber que capacidades estatais não eram necessariamente características de órgãos responsáveis por conferências, mas sim condições existentes para sua ação. As capacidades conversacionais como capacidades estatais específicas à promoção da participação social foram recursos mobilizados a depender das necessidades de cada processo participativo e das condições organizativas existentes.

A compreensão das capacidades estatais como recursos ou condições para a ação se deu com a observação de como foram mobilizadas as capacidades conversacionais para a realização de conferências nacionais. Não estando instaladas no aparato burocrático ou estando indisponíveis à organização das conferências, as agências estatais mobilizaram fora de suas estruturas, por meio de contratos de consultoria, as capacidades específicas ao desenho e desenvolvimento de processos conferenciais. Isso fez pensar as capacidades estatais não como atributos do aparato burocrático, mas sim como recursos mobilizáveis a depender das necessidades.

Esta pesquisa dá força à ideia sobre a mútua constituição e a relativização da fronteira entre sociedade e Estado quando demonstra que foi a mobilização de conhecimentos e pessoas externas ao aparato burocrático que dotou o Estado de capacidades conversacionais que possibilitaram inovações metodológicas para a realização de conferências nacionais. Foi observado que um grupo de pessoas, atuando em consultorias, transitou em diferentes conferências sendo capaz de renovar alguns dos modos de fazer conferência. O trabalho desses prestadores de serviço, agregou capacidades conversacionais ao Estado e explicitou distintas visões sobre o modo de fazer acontecer a participação de qualidade.

É nesse sentido que os achados da pesquisa podem ser amplificados e transpostos a outros contextos, pois é necessário discutir e encontrar soluções viáveis para qualificar processos participativos. As conferências, pela quantidade de participantes, mas, em especial, pelas visões políticas que orientam a interação, têm sido mesmo grandes assembleias. Nelas, a fala se concentra em alguns, tendo em vista a baixa interatividade do formato escolhido. Cabem então inovações metodológicas capazes de fazer muita gente opinar sobre vários temas em pouco tempo, sem que aplausos, vaias e levantamento de crachás sejam as únicas formas de expressão de preferências para aquelas que conseguem prestar atenção no que acontece nessas reuniões. Afinal, mesmo

que passe a fase de uso intensivo do formato conferencial, permanecerão os desafios ligados à promoção da participação em larga escala.

Por isso, o momento de balanço das instituições participativas pode ser aproveitado para a formulação de soluções para melhoria de suas condições organizativas. Há necessidade de aprofundar o olhar sobre o funcionamento estatal nesses processos. Novas questões de pesquisa e opções metodológicas precisam ser enfrentadas para o avanço de uma agenda de pesquisa referente às capacidades estatais para a promoção de processos participativos. Nesse sentido, é importante ouvir quem, integrando a burocracia, não se envolve com processos participativos. Será valioso conhecer percepções de servidoras que, inclusive, podem rechaçar a existência dessas práticas seja pelos custos, modo de funcionamento ou visões ideológicas.

Reconhecer que há disputas internas aos órgãos responsáveis pode também facilitar a compreensão sobre os desafios e as escolhas feitas para a execução dos projetos. Ouvindo agentes estatais não envolvidos em conferências pode ser verificado, por exemplo, se a opção pela mobilização de capacidades externamente decorre não da inexistência de recursos organizativos internos, mas da indisponibilidade devido a opções relativas ao modo como os processos participativos devam ser organizados. Para isso, seria necessário mapear as distintas formas de se organizar conferências, identificar os projetos que norteiam essas formas de organização e analisar as possíveis disputas que existem em torno deles.

No caso das conferências, outras pesquisas precisam transpor os processos organizativos nacionais e acompanhar a dinâmica municipal e estadual para ampliar a compreensão sobre as formas de mobilização dos recursos necessários à realização das respectivas etapas. Também de grande valia serão os esforços analíticos que tenham condições de perceber as conferências não como eventos e sim como processos que não se encerram na etapa nacional ou com a publicação das propostas aprovadas. Por isso, cabem estudos que observem as capacidades estatais necessárias ao pós-conferência, ou seja, quais as condições para a ação estatal de incorporação das demandas sociais em políticas públicas.

Considerando que estão disponíveis experiências e recursos cognitivos suficientes para viabilizar a participação social em larga escala, cabe reconhecer e superar

os desafios para a organização qualificada de processos participativos na gestão pública. O reconhecimento de aspectos organizativos das conversas em conferências revelou a especificidade da dimensão técnica das capacidades estatais para a promoção da participação social. O reconhecimento de saberes práticos que orientam a ação estatal para a promoção de processos participativos foi motivado pela existência de um campo próprio de conhecimentos. Nele, além de fundamentos conceituais a respeito do diálogo e da deliberação, destacam-se métodos que os operacionalizam.

Embora esta tese não sobrevalorize as técnicas para a interação conversacional, encarando-as como panacéia, o estudo empreendido explicitou a necessidade de diferenciar fundamentos conceituais e práticas metodológicas para a melhoria da qualidade da participação social. Essa diferenciação pode, em pesquisas futuras, contribuir com identificação de disputas em torno das diferentes formas de organização de processos participativos. Afinal, se existem projetos políticos em disputa na sociedade que contemplam distintos sentidos para a noção de participação social, eles fundamentam múltiplas formas de operacionalizar a gestão pública participativa.

Até porque, na pesquisa aqui desenvolvida, foi possível notar que as inovações metodológicas derivaram de opções políticas. Além das necessárias condições institucionais e políticas que deram base às escolhas sobre as estruturas para as conversas, ficou implícita as divergências em relação ao modo de funcionamento dos processos participativos. Em diferentes momentos o jeito tradicional de interagir em assembleias e com o levantamento de crachás foi contraposto à interação em subgrupos com valoração de propostas. Essa tensão entre o velho e o novo, embora travestida de opção técnica, não pode deixar de ser considerada uma escolha política. Nesse sentido, mesmo a presença de consultores que circularam por diferentes processos conferenciais pode ser investigada de uma maneira mais aprofundada para a compreensão das visões políticas, dos interesses e das consequências das soluções metodológicas implementadas em processos participativos.

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca Neaera. **Do Clientelismo à Cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre.** Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XII, nº. 1, 1998, p. 47-78.

ABERS, Rebecca Neaera. & BÜLOW, Marisa von. **Movimentos Sociais Na Teoria e Na Prática: Como Estudar o Ativismo Através Da Fronteira Entre Estado e Sociedade?** Sociologias, Porto Alegre, ano 13, nº 28, p. 52-84, set./dez. 2011.

ABERS, Rebecca Neaera. & KECK, Margaret. **Águas turbulentas: instituições e práticas políticas na reforma do Sistema de Gestão de Água no Brasil.** In LUBAMBO, Catia. COELHO, Denilson Bandeira. & MELO, Marcus André. [orgs.] *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo.* Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

ABERS, Rebecca. SERAFIM, Lizandra. & TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, p. 325 a 357.

ALENCAR, Joana. CRUXÊN, Isadora. & RIBEIRO, Uriella. **Participação Social no Planejamento Federal: um olhar a partir das conferências nacionais de políticas públicas.** In: CARDOSO JUNIOR, José Celso. (org.) *Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir.* Brasília: IPEA, 2015.

ALMEIDA, Debora Rezende de. & CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes.** In: PIRES, Roberto Rocha Coelho. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.* Brasília: IPEA, 2011.

ALMEIDA, Debora Rezende de. **Representação política e conferências: os desafios da inclusão da pluralidade.** Texto para Discussão 1750. Brasília: Ipea, 2012.

ANDUIZA, Eva. & MAYA, Sergi de. **La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors.** Barcelona: Fundació Jaime Bofill, 2005.

ANSELL, Christopher K. **Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy.** New York: Oxford University Press, 2011.

ARENDT, Hannah. **O que é política?** [ed. Ursula Ludz] trad. Reinaldo Guarany. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

AVELAR, Lúcia. **Participação Política.** In AVELAR, L. & CINTRA, A. O. (Orgs.) *Sistema político brasileiro: uma introdução.* 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2007.

AVRITZER, Leonardo. & NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. & SOUZA, Clóvis Henrique Leite. **Conferências Nacionais: entendendo a dinâmica da participação no nível nacional.** In: AVRITZER, Leonardo. & SOUZA, Clóvis Henrique Leite. (Orgs.) *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades.* Brasília: IPEA, 2013.

AVRITZER, Leonardo. **A dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Texto para Discussão 1739. Brasília: Ipea, 2012a.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the Public Space in Latin America**. Oxford: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública, vol.14, n.1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. **National Conferences in Brazil: A New Participatory Political Model**. Disponível em: <http://www.booksandideas.net/IMG/pdf/20120928_avritzer.pdf> Acesso em: 30/10/12. Publicado em 28 setembro 2012b.

BAKER, Lynda Lieberman. & FRASER, Cameron. **Facilitator Core Competencies as Defined by the International Association of Facilitators**. In: SCHUMAN, Sandy. (ed.) The IAF Handbook of Group Facilitation. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

BERK, Gerald. & GALVAN, Dennis. **How People Experience and Change Institutions: a Field Guide to Creative Syncretism**. Theory and Society 38 (6), 2009. p. 543–580.

BERSCH, Katherine. PRAÇA, Sérgio. & TAYLOR, Matthew M. **State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil**. Paper prepared for presentation at Princeton-Oxford State Building Workshop Oxford University, 2013. Disponível em <<https://sites.google.com/site/thestatecapacityproject/papers>>

BOHN, David. **Diálogo: comunicação e redes de convivência**. São Paulo: Palas Athena, 2005.

BOJER, Marianne Mille. MAGNER, Colleen. ROEHL, Heiko. KUNTH, Marianne. **Mapeando diálogos: ferramentas essenciais para a mudança social**. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2010.

BOSCH, Eduardo Rombauer van den. **Caderno de propostas: métodos e atitudes para facilitar reuniões participativas**. São Paulo, Prefeitura de São Paulo e Fundação Friedrich Ebert, 2002.

BOSCH, Eduardo Rombauer van den.; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. & DOUNIS, Sumaya Cristina. **Metodologia da 1ª CNC: ampliação e qualificação da participação social na elaboração de políticas públicas**. In: 1ª Conferência Nacional de Cultura 2005/2006: estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura. Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

BRITTOS, Valério Cruz.; ROCHA, Bruno Lima. & NAZÁRIO, Paola Madeira. **Tomando posição: uma análise política da I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom)**. RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde. Rio de Janeiro, v. 4, nº 4, p. 45-54, Nov. 2010.

BROSE, Markus. **Metodologia participativa: uma introdução a 29 instrumentos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2010.

BROWN, Juanita. & ISAACS, David. **O World Café: dando formas ao nosso futuro por meio de conversações significativas e estratégicas**. São Paulo: Cultrix, 2007.

BRYSON, John M.; QUICK, Kathryn S.; SLOTTERBACK, Carissa Schively; CROSBY, Barbara C. **Designing Public Participation Processes**. In *Public Administration Review*, Volume 73, Issue 1, p. 23–34, 2013.

BUBER, Martin. **Do diálogo e do dialógico**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

CARDOSO, Gabriela Ribeiro. **Atores Sociais, Recursos e Interesses: o processo de construção da 1ª conferência estadual de segurança pública de Santa Catarina**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

COHEN, Jean L. & ARATO, Andrew. **Sociedad civil y teoría política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

CORDIOLI, Sérgio. **Enfoque participativo: um processo de mudança: conceitos, instrumentos e aplicação prática**. Porto Alegre: Gênese, 2009.

CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. **Balanco de experiências de controle social, para além dos conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde Brasileiro: construindo a possibilidade da participação dos usuários**. *Revista Humanas*, Porto Alegre, v. 24, nº 1-2, p. 115-129, 2001.

CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. **Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade**. In FLEURY, S. & LOBATO, L. V. C. (Orgs.) *Participação, Democracia e Saúde*. Rio de Janeiro: Cebes, 2009.

CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. **Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 4, nº 7, p. 18-49, jan/jun 2002.

CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. **Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura** In: LUBAMBO, Catia; Coelho, Denilson B.; Melo, Marcus A. (Orgs.). *Desenho Institucional e Participação Política: experiência no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 13-32.

COTTA, Tereza Cristina. **Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural**. Brasília: Enap, 1997. Texto para Discussão 21.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997 / 2006)**. Tese (Doutorado). Belo Horizonte: UFMG, 2009.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Conferências de políticas públicas e inclusão participativa**. Texto para Discussão 1733. Brasília: Ipea, 2012.

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. In *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAGNINO, Evelina. **Cultura, Cidadania e Democracia: A transformação dos discursos e práticas da esquerda brasileira**. In: ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina. & ESCOBAR, Arturo. (orgs.) *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos: Novas Leituras*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1998.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades**. In DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

- DAGNINO, Evelina.; OLVERA, Alberto. & PANFICHI, Aldo. **Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina.** In DAGNINO, E.; OLVERA, A. & PANFICHI, A. (Orgs.) A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.
- DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição.** São Paulo: EDUSP, 2005.
- DANIEL, Celso. **A gestão local no limiar do novo milênio.** In Governo e cidadania - Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- DANIEL, Celso. **Como viabilizar a participação popular no governo municipal.** Teoria e Debate. [online] Mar. 1988, nº 2. Disponível em: <www.fpabramo.org.br/td/td02/td02_sociedade3.htm> Acesso em 26/05/2006.
- DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70.** Rio de Janeiro: APONCS/Relume-Dumará, 1995.
- DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia.** São Paulo: EDUSP, 1999.
- DRUCKER, Peter F. **The discipline of innovation.** In: Harvard Business Review. 80(8). August, 2002.
- ELLINOR, Linda & GERAR, Glenna. **Diálogo: Redescobrimo o Poder Transformador da Conversa.** São Paulo: Futura, 1998.
- ESCOREL, Sarah & BLOCH, Renata Arruda. **As Conferências Nacionais de Saúde na construção do SUS.** In LIMA, N. T.; GERSCHMAN, S.; EDLER, F. C.; & SUÁREZ, J. M. (Orgs.) Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.
- EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução.** Lua Nova nº 28-29, São Paulo, Abr. 1993.
- FARIA, Cláudia Feres. & LINS, Isabella Lourenço. **Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional.** In: AVRITZER, Leonardo & SOUZA, Clóvis Henrique Leite. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: IPEA, 2013.
- FARIA, Cláudia Feres. & RIBEIRO, Uriella Coelho. **Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo.** In: PIRES, Roberto Rocha Coelho. (Org.) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.
- FARIA, Cláudia Feres. **Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos.** In: AVRITZER, Leonardo. (Org.) A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- FARIA, Cláudia Feres. **O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.25, n.73, p. 101-111, 2010.
- FARIA, Cláudia Feres. **Participação e deliberação nas Conferências de Políticas Públicas no Brasil: uma análise comparada.** 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Gramado, 2012.
- FARIA, Cláudia Feres.; LOUREIRO, Isabella Lins.; LOBÃO, Evelyn.; CARDOSO, João Antônio. & SILVA, Viviane Petinelli; **Conferências Locais, Distritais e Municipais de**

Saúde: mudança de escala e formação de um sistema participativo, representativo e deliberativo de políticas públicas. Texto para Discussão 1727. Brasília: Ipea, 2012a.

FARIA, Cláudia Feres.; SILVA, Viviane Petinelli. & LOUREIRO, Isabella Lins. **Conferências de Políticas Públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?** Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, nº 7, p. 249-284, jan. – abr, 2012b.

FBES - Fórum Brasileiro de Economia Solidária. **Um olhar do Fórum Brasileiro de Economia Solidária sobre a II Conferência Nacional de Economia Solidária.** In: Mercado de trabalho: conjuntura e análise – Ipea / MTE, Brasília, Ano 15, nº 44, Agosto de 2010.

FERNANDES, Grasielle Fretta. **A 3ª Conferência Nacional de Saúde Bucal e as políticas públicas de saúde.** Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

FERNANDÉZ, Ana María. **O campo grupal: notas para uma genealogia.** trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FERRAREZI, Elisabete. & OLIVEIRA, Mariana S. de Carvalho. **Conferências Nacionais de Saúde e Processos Participativos na Administração Pública Federal Brasileira.** Casoteca de Gestão Pública. Brasília: Enap, 2010.

FERREIRA, Michelyne Antônia F. & MOURA, Alda Alice Gomes. **Evolução da Política de Recursos Humanos a partir da Análise das Conferências Nacionais de Saúde.** Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Especialização) – Fiocruz, Recife, 2006.

FORESTER, John. **The Deliberative Practitioner: encouraging participatory planning processes.** Cambridge: MIT Press, 1999.

FUNG, Archon & WRIGHT, Erik O. **Thinking about Empowered Participatory Governance.** In FUNG, A. & WRIGHT, E. O. (Orgs). Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance. London: Verso, 2003.

FUNG, Archon. **Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências.** In: COELHO, Vera Schattan P. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

GALINDO, Alexandre Gomes. & MORAES, Rui Sebastião da Cruz. **Análise dos Resultados obtidos no 1º Ciclo de Conferências do Esporte no Estado do Amapá: subsídios iniciais visando a elaboração de políticas públicas para o Esporte e o Lazer.** Revista CINERGIS, Santa Cruz do Sul, v. 5, nº 2, p. 9-28, Jul/Dez 2004.

GENRO, Tarso. **Utopia Possível.** Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995. 2ª ed.

GOLDEBERG, M. **The Art of Question: a guide to short-term question centered therapy.** Nova York: Wiley, 1997.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. & PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, Denise. **Governo e sociedade: um debate sobre espaços públicos democráticos.** São Paulo: Peirópolis: ABONG, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos populares e participação popular.** Revista Serviço Social e Sociedade. nº. 34 São Paulo: Cortez, 1990.

- GRATTON, Linda & GHOSHAL, Sumantra. **Improving the quality of conversations.** *In* Organizational Dynamics 33: 209–223. 2002.
- GRINDLE, Merilee Serrill. **Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa.** Cambridge, Cambridge University Press, 1996
- GUIZARDI, Francini Lube.; PINHEIRO, Roseni.; MATTOS, Ruben Araujo.; SANTANA, Ana Débora.; MATTA, Gustavo da.; & GOMES, Márcia Constância Pinto Aderne. **Participação da Comunidade em Espaços Públicos de Saúde: uma Análise das Conferências Nacionais de Saúde.** *PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 14(1), p. 15-39, 2004.
- HABERMAS, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia.** *In: Lua Nova*, n.º. 36, p. 39-53, São Paulo, 1995.
- HEVIA, Felipe & VERA, Ernesto Isunza. **La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México.** *In* Olvera, A. J. (Org.) La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México. México: CIESAS, Universidad Veracruzana, 2010.
- HOLMAN, Peggy. DEVANE, Tom. CADY, Steven. **The Change Handbook: The Definitive Resource on Today's Best Methods for Engaging Whole Systems.** San Francisco: Berret-Koehler, 2007.
- HOUTZAGER, Peter P.; LAVALLE, Adrián Gurza. & ACHARYA, Arnab. **Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo.** *In: AVRITZER, Leonardo (Org.) A participação em São Paulo.* São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Ampliação da participação na gestão pública um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011: Relatório de Pesquisa.** Brasília: IPEA, 2013.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Fatores Críticos de Sucesso na Organização de Conferências Nacionais.** Nota Técnica. Brasília: Ipea, 2012.
- KLEIN, Leda **Conferências Nacionais e democracia participativa: diretrizes e decisões do MMA de 2003 a 2011.** *In: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, Gramado, 2012.
- KRÜGER, Tânia Regina. **Conferências Nacionais de Saúde: ganhos democráticos ou reprodução da nossa cultura política?** *Serviço Social & Saúde*, Campinas, v. 6, n.º 6, p. 117-126, mai. 2007.
- KRÜGER, Tânia Regina. **Os fundamentos ideo-políticos das conferências nacionais de saúde.** 2005. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.
- KRÜGER, Tânia Regina.; LEMKE, Ana Paula.; NARDINO, Daiana.; FINGER, Solange Janete.; MEGGIATTO, Jaqueline Rosa.; NUNES, Marta de Lourdes de Almeida.; PEDRINI, Dalila Maria. **As proposições das Conferências de Saúde e os Planos Municipais de Saúde: um estudo em municípios de Santa Catarina.** Rio de Janeiro, v. 35, n. 91, p. 508-521, out./dez. 2011.
- LAVALLE, Adrian Gurza. **Após a participação: nota introdutória.** *Lua Nova*, São Paulo, 84: 13-23, 2011.

- LAVALLE, Adrian Gurza. CASTELLO, Graziela. BICHIR, Renata Mirândola. **Quando novos atores saem de cena: continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais.** Política & Sociedade, Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 35-54, 2004.
- LEVITSKY, Steven. & MURILLO, María Victoria. **Variation in Institutional Strength.** Annual Review of Political Science. No. 12, p. 115–133, 2009.
- LIMA, Paula Pompeu Fiuza. ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. RIBEIRO, Uriella Coelho. CRUXÊN, Isadora Araujo. SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conselhos Nacionais: elementos para sua institucionalização.** Texto para Discussão 1951. Brasília: Ipea, 2014.
- LUCENA FILHO, Gentil José. **Competências Conversacionais: um diferencial no gerenciamento de projetos.** Mundo Project Management, nº 34, p. 74-80, 2010.
- LÜCHMANN, Lígia H. H. **O desenho institucional dos conselhos gestores.** In: LYRA, R.P. (Org.) Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009.
- LUPPI, Rodrigo. **As Conferências e Planos Nacionais de Políticas Públicas como Planejamento Participativo em Nível Federal: o caso da Conferência Nacional de Cultura.** [s. d.] Disponível em: <http://www.metodista.br/gestaodecidades/publicacoes/artigos/sippi-2011/as-conferencias-e-planos-nacionais-rodriigo-luppi.pdf/at_download/file> Acesso em: 17/01/2012.
- MANN, Michael. **A theory of the Modern State** In: The sources of social power: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914. Vol. 2. Cambridge: Cambridge Press, 1993.
- MARICATO, Ermínia. & SANTOS, Orlando Santos Júnior. **Conferências Nacionais - Uma política urbana participativa.** Revista Teoria e Debate, São Paulo, nº 66, abr. mai. 2006.
- MARTINS, Carlos Benedito de Campos. **Nota sobre o sentimento de embaraço em Erving Goffman.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, V. 23, nº 68, outubro, 2008.
- MAZZUCA, Sebastián L. **Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado.** In: Rev. cienc. polít. (Santiago), Santiago, v. 32, n. 3, p. 545-560, 2012.
- McADAM, Doug; TARROW, Sidney. & TILLY, Charles. **Dynamics of Contention.** Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- MENGIS, Jeanne. & EPPLER, Martin J. **Understanding and managing conversations from a knowledge perspective: An analysis of the roles and rules of face-to-face conversations in organizations.** Organization Studies, 2008.
- MIGDAL, Joel S. **State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another.** Port Chester, NY, Cambridge University Press, 2001.
- MILLS, Theodore M. **Sociologia dos pequenos grupos.** São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1970.
- MJ, Ministério da Justiça. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.** Brasília: Ministério da Justiça, 2009.
- MORONI, José. **Participamos, e daí?** in Observatório da Cidadania – Textos para Debate. Novembro de 2005. [on line] Disponível em: <www.ibase.br/pubibase/media/Participacao_Moroni.pdf> Acesso em 25/04/2006.

- MOSCOVICI, Serge. & DOISE, Willem. **Dissensões e consenso: uma teoria geral das decisões colectivas**. Lisboa: Horizonte de Psicologia, 1991.
- MÜLLER NETO, Julio Strubing. & ARTMANN, Elizabeth. **Política, gestão e participação em Saúde: reflexão ancorada na teoria da ação comunicativa de Habermas**. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 17, n. 12, p. 3407-3416, dez. 2012.
- MÜLLER NETO, Julio Strubing.; SCHADER, Fátima Ticianel.; PEREIRA, Maria José Vieira da Silva.; NASCIMENTO, Ilva Félix do.; TAVARES, Lydia Bocaiúva. & MOTTA, Aline Paula. **Conferências de saúde e formulação de políticas em 16 municípios de Mato Grosso, 2003-2005**. Saúde em debate, Rio de Janeiro, v. 30, n. 73/74, p. 248-274, mai/dez 2006.
- NASSUNO, Marianne. **Burocracia e participação: a gestão no orçamento de Porto Alegre**. Vinhedo: Editora Horizonte, 2011.
- NOGUEIRA, Heloísa. & SCHUBERT, Klaus. **Caixa de ferramentas: desenho e facilitação de processos de discussão grupal**. São Paulo: H+K desenvolvimento humano e institucional, 2001.
- OLIVEIRA, Iranir de. **O Controle Social nas Conferências Nacionais de Saúde: concepções, avanços e limites**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2009.
- OLIVEIRA, Mariana Siqueira de Carvalho. **Novos caminhos para a participação social na administração pública brasileira: a experiência da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. 1º Circuito de Debates Acadêmicos da 2ª Conferência do Desenvolvimento – CODE, 2011, Brasília. Anais. Brasília: Ipea, 2011.
- OWEN, Harrison. **Coffee Break Produtivo**. São Paulo: Novo Paradigma, 2003.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, Ana Karine. **A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte**. Tese. Universidade de Brasília, 2014.
- PÉREZ, Alfredo Ramos.; FARIA, Cláudia Faria. & JEREZ, Ariel. **Las Conferencias Naciones en Brasil: Hacia un espacio híbrido de participación y deliberación en la conformación de esferas públicas nacionales**. XXIInd World Congress of Political Science – IPSA, Madrid, 2012.
- PETINELLI, Viviane. **As Conferências Públicas Nacionais como forma de inclusão política: alguns determinantes da capacidade inclusiva desses espaços de participação e deliberação**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.
- PETINELLI, Viviane. **As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010)**. Opinião Pública, Campinas, v. 17, nº 1, p. 228-250, jun. 2011.
- PETINELLI, Viviane.; LINS, Isabella. & FARIA, Cláudia Feres. **Conferências de Políticas Públicas: um Sistema Integrado de Participação e Deliberação?** IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR, Belo Horizonte, 2011.
- PINTO, Céli Regina Jardim. **As Conferências Nacionais no Brasil: uma experiência de esfera pública de médio alcance?** Revista Interseções, Rio de Janeiro, v.2, 2009.

PINTO, Céli Regina Jardim. **As Conferências Nacionais no governo Lula: limites e possibilidades da construção de uma esfera pública.** 30º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2006.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. & VAZ, Alexander Cambraia Nascimento. **Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal.** In: Lua Nova nº 93 São Paulo set./dez. 2014.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Da Sociedade para o Estado: desafios da participação no Brasil.** In: MARX, Vanessa. (org.) Democracia participativa, sociedade civil e território. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011.

PIRES, Roberto. & ABERS, Rebecca. **Relatório de Pesquisa Trajetórias e práticas políticas no serviço público (1ª fase).** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) / Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB) / Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2014.

POGREBINSCHI, Thamy. **The Squared Circle of Participatory Democracy: Scaling-up Deliberation to the National Level.** American Political Science Association 2012 Annual Meeting, New Orleans, 2012b.

POGREBINSCHI, Thamy. & SAMUELS, David. **Can Participation Shape National Politics? An Empirical Answer for a Theoretical Question.** In: Annual Meeting of the American Political Science Association, New Orleans, 2012.

POGREBINSCHI, Thamy. **Conferências Nacionais e Políticas Públicas para Grupos Minoritários.** Texto para Discussão 1741. Brasília: Ipea, 2012a.

POGREBINSCHI, Thamy.; SANTOS, Fabiano. **Contra a falácia da crise institucional: Conferências nacionais de políticas públicas e o impacto (positivo) sobre o Congresso.** Revista Insight Inteligência, Rio de Janeiro, nº49, Jun. 2010b.

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

POGREBINSCHI, Thamy.; SANTOS, Fabiano. **Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 54, nº 3, p. 259-305, 2011.

POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios.** Relatório de Pesquisa, nº 2, dez. 2011.

PONTUAL, Pedro & SILVA, Carla Cecília R. A. **Participação popular nos governos petistas.** in Governo e cidadania - Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

PRUITT, Bettye & THOMAS, Philip. **Diálogo Democrático: Un Manual para Practicantes.** Strömsborg: IDEA, 2008.

PUTNAM, Robert D. LEONARDI, Robert & NANETTI, Raffaella Y. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RAMOS, Alfredo. **Conferência nacional de política para as mulheres: interações discursivas e implicações para a legitimidade epistêmica.** In: AVRITZER, Leonardo

- & SOUZA, Clóvis Henrique Leite. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: IPEA, 2013.
- RIVERA, Francisco Javier Uribe. **As capacidades da liderança na perspectiva do diálogo.** *In:* Administração em Diálogo, São Paulo, no 5, 2003, p. 55-64.
- ROBERTS, Nancy C. **Calls for dialogue.** *In:* ROBERTS, Nancy C. The transformative power of dialogue. Bingley: JAI Press, 2007.
- ROBERTS, Nancy C. **Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox.** *In* Public Administration Review Volume 62, Issue 6, pages 658–669, November/December 2002.
- SADER, Eder. **Quando Novos Personagens Entraram em Cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980).** São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. & AVRITZER, Leonardo. **Para Ampliar o Cânone Democrático.** *In:* Democratizar a Democracia. Boaventura de Sousa Santos. (org.) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. AZEVEDO, Sérgio de. **Democracia e gestão local: a experiência de conselhos municipais no Brasil.** *In:* SANTOS JR, O. A. RIBEIRO, L. C. Q. AZEVEDO, S. (Orgs.) Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revana, Fase, 2004.
- SCHARGE, M. **Shared Minds: New Technologies of collaboration.** New York: Random House, 1990.
- SCHUMAN, Sandy. **The IAF Handbook of Group Facilitation: best practices from the leading organization in facilitation.** San Francisco: Jossey-Bass, 2005.
- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo y Democracia.** Madrid: Aguilar, 1968.
- SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006.** *In* Texto para discussão nº 1378. Brasília: IPEA, 2009.
- SILVA, Fábio Costa Sá e. **Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o sistema penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública - I CONSEG.** *In* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasil em Desenvolvimento: Estudo, planejamento e políticas públicas. v. 3 Brasília: Ipea, 2010.
- SILVA, Marcelo Kunrath. CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. RÉOS, Janete Cardoso. & BARCELOS, Márcio. **Cuando nuevos personajes dominan el escenario: recursos organizativos y relaciones de poder en Consejo Nacional de Salud de Brasil.** *In:* ISUNZA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrián. (Org.). La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. Veracruz: CIESAS-Universidad Veracruzana, 2010, p. 247-282.
- SNJ, Secretaria Nacional de Juventude. **Manual Orientador para Conferências Livres na 1ª Conferência Nacional de Juventude.** Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2007.

SOIFER, Hillel. & HAU, Matthias vom. **Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power.** *In: Studies in Comparative International Development*, Vol. 43, p. 219-230, 2008.

SOUZA, Andréia Vieira de. & KRÜGER, Tânia Regina. **Participação social no SUS: proposições das Conferências sobre o Conselho Local de Saúde.** *Revista de Saúde Pública de Santa Catarina, Florianópolis*, v. 3, nº 1, p. 80-96, jan. / jul. 2010.

SOUZA, Celina. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo.** *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. & PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Conferências Nacionais como Interfaces Socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais.** *Revista do Serviço Público, Brasília*, v. 63, nº 4, out./dez. 2012.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010.** *Texto para Discussão 1718.* Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010.** *In* AVRITZER, L. & SOUZA, C. H. L. (Orgs.) *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade.* Brasília: Ipea, 2013.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo.** *In* PIRES, Roberto Rocha Coelho. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.* Brasília: IPEA, 2011.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Partilha de Poder Decisório em Arranjos Participativos Nacionais.** *Dissertação de Mestrado em Ciência Política, UnB*, 2008.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de.; CRUXEN, Isadora Araújo.; LIMA, Paula Pompeu Fiuza.; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. & RIBEIRO, Uriella Coelho. **Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político.** *In* AVRITZER, L. & SOUZA, C. H. L. (Orgs.) *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade.* Brasília: Ipea, 2013.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de.; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. & TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação.** *Argumentum (Vitória)*, v. 4, p. 152-172, 2012.

SOUZA, Luciana A. M. **Afinal, o que é vontade política? Uma perspectiva a partir da comparação entre as variações dos resultados de experiências de orçamento participativo.** *In: 37º Encontro Anual da ANPOCS – ST 24 “Controle e participação na democracia brasileira: instituições, dinâmicas e resultados”.* Aguas de Lindóia, 2013.

SZWAKO, José. **Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia.** *In* SOUTO, Anna Luiza Salles & PAZ, Rosângela Dias Oliveira. (orgs.) *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios.* São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

TATAGIBA, Luciana. **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil.** *In* DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos da experiência.** *In* AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (Orgs.) *A inovação democrática no Brasil.* São Paulo: Cortez, 2003.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. Tese (Doutorado). Campinas: Unicamp, 2013.

TEIXEIRA, Elenaldo. **Participação Cidadã no Poder Local: algumas experiências no Brasil**. In: TEIXEIRA, E. (Org.) O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

VAZ, Alexander Cambraia Nascimento. **Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 17, nº 1, p.163-205, Junho 2011.

WAMPLER, Brian. **Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados**. In: AVRITZER, L. (Org.) A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez Ed., 2002.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. **A Pauta do Povo e o Povo em Pauta: As Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil – Democracia, Participação e Decisão Política**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

Anexo I: Conferências realizadas de 2003 a 2014

Conferência	Edição	Ano
Aprendizagem Profissional	1ª	2008
Aquicultura e Pesca	1ª	2003
	2ª	2005
	3ª	2009
Arranjos Produtivos Locais	1ª	2004
	2ª	2005
	3ª	2007
	4ª	2009
	5ª	2011
	6ª	2013
Assistência Social	4ª	2003
	5ª	2005
	6ª	2007
	7ª	2009
	8ª	2011
	9ª	2013
Assistência Técnica e Extensão Rural	1ª	2013
Cidades	1ª	2003
	2ª	2005
	3ª	2007
	4ª	2010
	5ª	2013
Ciência, Tecnologia e Inovação	3ª	2005
	4ª	2010
Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	2ª	2004
Comunicação	1ª	2009
Comunidades Brasileiras no Exterior	1ª	2008
	2ª	2009
	3ª	2010
	4ª	2013

Conferência	Edição	Ano
	1 ^a	2005
Cultura	2 ^a	2010
	3 ^a	2013
Defesa Civil e Assistência Humanitária	1 ^a	2010
	2 ^a	2014
Desenvolvimento Regional	1 ^a	2013
Desenvolvimento Rural Sustentável	1 ^a	2008
	2 ^a	2013
	5 ^a	2003
	6 ^a	2005
Direitos da Criança e do Adolescente	7 ^a	2007
	8 ^a	2009
	9 ^a	2012
Direitos da Pessoa com Deficiência	1 ^a	2006
	2 ^a	2008
Direitos da Pessoa Idosa	1 ^a	2006
	2 ^a	2009
	3 ^a	2011
Direitos Humanos	8 ^a	2003
	9 ^a	2004
	10 ^a	2006
	11 ^a	2008
Economia Solidária	1 ^a	2006
	2 ^a	2010
Educação	1 ^a	2010
	2 ^a	2014
Educação Básica	1 ^a	2008
Educação Escolar Indígena	1 ^a	2009
Educação Profissional e Tecnológica	1 ^a	2006
Emprego e Trabalho Decente	1 ^a	2012
Esporte	1 ^a	2004
	2 ^a	2006

Conferência	Edição	Ano
	3 ^a	2010
Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	3 ^a	2006
	1 ^a	2003
Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente	2 ^a	2006
	3 ^a	2009
	4 ^a	2013
Medicamentos e Assistência Farmacêutica	1 ^a	2003
	1 ^a	2003
Meio Ambiente	2 ^a	2005
	3 ^a	2008
	4 ^a	2012
Migrações e Refúgio	1 ^a	2014
	1 ^a	2004
Políticas para as Mulheres	2 ^a	2007
	3 ^a	2011
Políticas Públicas de Juventude	1 ^a	2008
	2 ^a	2011
Políticas Públicas e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT	1 ^a	2008
	2 ^a	2011
Povos Indígenas	1 ^a	2006
	1 ^a	2005
Promoção da Igualdade Racial	2 ^a	2009
	3 ^a	2013
Recursos Humanos da Administração Pública Federal	1 ^a	2009
	12 ^a	2003
Saúde	13 ^a	2007
	14 ^a	2011
Saúde Ambiental	1 ^a	2009
Saúde Bucal	3 ^a	2004
Saúde do Trabalhador	3 ^a	2005
Saúde Indígena	4 ^a	2006

Conferência	Edição	Ano
	5ª	2013
Saúde Mental	4ª	2010
	2ª	2004
Segurança Alimentar e Nutricional	3ª	2007
	4ª	2011
Segurança Pública	1ª	2009
Transparência e Controle Social	1ª	2012

Fonte: Ipea, 2013. Atualização própria.

Anexo II: Roteiro de entrevistas

- Quais foram as conferências em que você trabalhou? Qual foi sua função nesses trabalhos?
- Você pode me contar um pouco sobre a sua trajetória? Como você chegou a esses trabalhos?
- Quais diferenças existiam nessas conferências para a realização de seu trabalho?
 - ❖ A partir das respostas, estimular a comparação em aspectos específicos das conferências.
- Houve dificuldades na realização das conferências em que você colaborou? Quais?
- Em que área do ministério estava inserida a coordenação da conferência?
- Como foi o envolvimento de outras áreas do ministério com a conferência? Colaboraram?
- Como foi o envolvimento do conselho e de outros ministérios na realização da conferência?
- Havia resistência à realização da conferência? De quem? Agentes políticos ou técnicos? Como ocorreu?
- Para desenvolver o seu trabalho, você precisou de algum recurso que não estava disponível?
 - ❖ A partir da resposta, estimular a lembrança de diferentes tipos de recursos.
- Como foi a atuação de servidores e consultores nessas conferências? Como foi a relação entre eles?
- Como as coordenações das conferências se envolveram no trabalho?
- Na sua percepção, surgiram inovações nas conferências em que você colaborou? Como surgiram?
- O que impulsiona e o que dificulta a realização de inovações na organização de conferências?
- Você acha que as conferências são importantes para a gestão pública? Por quê?
- Na sua percepção, qual era a motivação do órgão quando decidiu realizar a conferência?
- Havia clareza quanto aos resultados esperados? Isso estava claro para a equipe? E para os participantes?
- A partir de seu envolvimento com conferências, o que você aprendeu para sua prática profissional?
- Olhando para trás, o que você gostaria de ter sabido quando se envolveu com a primeira conferência?
- O que você acha que é desnecessário para a organização de uma conferência?
- Bate-bola sobre o trabalho nas conferências (a primeira ideia que vem a mente):
 - Uma surpresa?
 - Uma frustração?
 - Uma satisfação?
- Que pessoas-chave seriam bom escutar nesta pesquisa?

Anexo III: Lista de entrevistas

Data	Entrevistada	Atuação
04/06/2014	1	Consultoria
05/06/2014	2	Consultoria
13/06/2014	3	Consultoria
13/06/2014	4	Consultoria
16/06/2014	5	Consultoria
16/06/2014	6	Gestão
25/06/2014	7	Consultoria
30/06/2014	8	Gestão
20/07/2014	9	Consultoria
23/07/2014	10	Consultoria
29/07/2014	11	Gestão
30/07/2014	12	Gestão
31/07/2014	13	Gestão
31/07/2014	14	Consultoria
01/08/2014	15	Consultoria
04/08/2014	16	Gestão
06/08/2014	17	Consultoria
06/08/2014	18	Consultoria
07/08/2014	19	Gestão
07/08/2014	20	Consultoria
11/08/2014	21	Gestão
12/08/2014	22	Consultoria
13/08/2014	23	Consultoria
19/08/2014	24	Gestão
20/08/2014	25	Gestão
25/08/2014	26	Consultoria
26/08/2014	27	Gestão
02/09/2014	28	Consultoria
24/09/2014	29	Gestão
28/10/2014	30	Gestão
27/11/2014	31	Gestão
07/01/2015	32	Gestão
15/01/2015	33	Gestão
27/01/2015	34	Consultoria
28/01/2015	35	Gestão
04/02/2015	36	Gestão