

10º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE
CIÊNCIA POLÍTICA – ABCP

30/08 A 02/09/2016, BELO HORIZONTE - MG

ÁREA TEMÁTICA - PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

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

CLÓVIS HENRIQUE LEITE DE SOUZA

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E
TECNOLOGIA DE GOIÁS (IFG)

Resumo

Partindo do pressuposto que promover participação social na gestão pública demanda organização específica, este artigo assume que existem capacidades estatais, ou seja, condições para a ação do Estado na promoção da participação. Seu objetivo é identificar capacidades estatais necessárias à promoção de processos participativos, além de investigar a forma de mobilização desses recursos organizacionais. O foco investigativo esteve no funcionamento estatal para a realização de processos participativos, em particular, conferências nacionais. Assim, o trabalho revela a importância de capacidades institucionais, políticas e administrativas, possibilitando a identificação de capacidades técnicas que estão 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 aqui chamadas de capacidades conversacionais. Além disso, este artigo propõe a compreensão que capacidades estatais não são, necessariamente, atributos que podem ser instalados em uma estrutura, mas sim condições para a ação, recursos organizacionais que podem ser mobilizados.

Capacidades Estatais para a Promoção de Processos Participativos: uma análise da forma de organização de conferências nacionais

Clóvis Henrique Leite de Souza

Introdução

Ao transitar pela Esplanada dos Ministérios, não é difícil encontrar gestoras e gestores traumatizados com processos participativos. O esforço para sua realização, em muitos casos, abala quem está nos bastidores fazendo-os acontecer. Essas pessoas reconhecem boas experiências em suas vivências, como a mobilização de milhares de cidadãos e cidadãs, 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, a articulação interinstitucional, o manejo de conflitos políticos, o desenho e o desenvolvimento de atividades interativas.

Na pesquisa que originou este artigo¹, ao entrevistar pessoas que estiveram na preparação e realização de conferências nacionais², foi possível investigar detalhes dos bastidores desses processos participativos. O interesse era conhecer como tais processos são organizados, na perspectiva de quem os faz acontecer. A intenção foi compreender o funcionamento de agências estatais na viabilização da participação social institucionalizada. O foco investigativo estava em identificar o que é necessário à operacionalização da participação e compreender as formas de mobilização dos recursos utilizados.

Assim, o presente trabalho investiga as capacidades estatais ligadas ao desenho e desenvolvimento de processos participativos. 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. Ao propor investigação a respeito das capacidades estatais para a promoção da participação social, o estudo contribui com compreensão a respeito dos recursos organizacionais necessários ao funcionamento estatal na gestão pública participativa.

Considerando que a bibliografia especializada em instituições participativas pouco se dedicou às dinâmicas estatais na promoção da participação social, privilegiando a

- 1 Este artigo é uma síntese de tese de doutorado homônima apresentada, em fevereiro de 2016, ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.
- 2 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 (IPEA, 2013).

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, está inserido no momento de balanço a respeito da participação institucionalizada, justamente em sua dimensão organizativa.

Na realização da pesquisa foram privilegiadas as vozes de pessoas que estiveram em equipes executivas de conferências nacionais, seja atuando na gestão ou em consultorias. Foram realizadas 36 entrevistas com 18 servidoras e 18 prestadores de serviços que integraram equipes responsáveis por conferências em 20 setores de políticas públicas³. Para preservar o anonimato das pessoas entrevistadas, estão aqui identificadas apenas com número e área de atuação. Também foram suprimidas as menções a órgãos públicos ou conferências que pudessem gerar identificação dos sujeitos. Além de entrevistas, foram realizadas observações de conferências nacionais⁴ e consultadas fontes documentais como manuais metodológicos e relatórios finais de processos conferenciais com o intuito de compreender com mais detalhes as práticas mencionadas e sua forma de organização.

Na análise desse material, a utilização da chave interpretativa das capacidades estatais facilitou o direcionamento analítico ao funcionamento estatal. Além disso, permitiu revisar o entendimento de capacidades 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.

Por isso, a pergunta que orientou a pesquisa foi: Quais são e como são mobilizadas as capacidades estatais necessárias à promoção de processos participativos? Essa questão pressupõe que a promoção da participação na gestão pública demanda

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

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. Também atuou como consultor na 1ª Cultura; 1ª, 2ª e 3ª Infantojuvenil pelo Meio Ambiente; 1ª Saúde Ambiental; 2ª Segurança Alimentar e Nutricional; 1ª Segurança Pública; e 1ª de Transparência e Controle Social.

organização específica e, assim, pode ser influenciada pela forma de funcionamento estatal. Além disso, a complexidade da gestão de processos participativos supostamente exige recursos e, por vezes, esses não estão instalados nos órgãos da Administração Pública. Assim, a promoção de processos participativos depende da mobilização de recursos organizacionais, sejam eles institucionais, políticos, administrativos ou técnicos.

Embora sejam necessárias condições institucionais, políticas e administrativas para a gestão de processos participativos, a pesquisa revelou que elas se assemelham às necessárias em outras ações estatais. Assim, as capacidades estatais específicas à promoção da participação social 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. São conhecimentos utilizados para gerar soluções adequadas às necessidades de preparação e realização das conferências, saberes práticos que orientam o estabelecimento do propósito, a organização do ambiente, o desenho da metodologia e a mediação do processo.

Além de identificar capacidades estatais necessárias à promoção de processos participativos, a pesquisa que ensejou este artigo teve por objetivo conhecer a forma de mobilização de tais recursos organizacionais. Nesse sentido, a ideia de capacidades estatais como condições de ação e não atributos de uma estrutura pareceu mais adequada com os resultados encontrados. No caso da organização de conferências, ficou explícito que condições institucionais, políticas e administrativas influenciam a mobilização de recursos técnicos para realização de atividades interativas.

Este artigo foi organizado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira trata do necessário direcionamento analítico à dimensão estatal quando a intenção é compreender a organização dos processos participativos. Nesse sentido, a segunda seção apresenta as capacidades estatais como ferramenta útil ao estudo empreendido. Na sequência, estão expostas ideias referentes às capacidades conversacionais como condições necessárias à promoção da participação. Por fim, é apresentada a forma encontrada na organização de conferências nacionais para a mobilização de tais capacidades.

Participação social: direcionando o olhar ao funcionamento estatal

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 e, assim, necessidade de organização interna e mobilização de recursos para tal tarefa.

Diante dessa realidade de institucionalização da participação, muitos estudos apontaram impedimentos à efetivação da gestão pública participativa com a observação do funcionamento de processos participativos. Alguns enfatizaram preocupações com a representação na sociedade civil (LAVALLE *et al*, 2006) e com a efetividade nas instituições participativas (PIRES, 2011), outros se debruçaram sobre variáveis do desenho institucional para perceber diferentes formas de interação entre participantes (FARIA, 2007). Ocorreu, inclusive, o adensamento de metodologias para a verificação dos efeitos do incremento da participação social na distribuição de bens públicos (TOUCHTON & WAMPLER, 2013) ou mesmo o desenvolvimento de indicadores para a construção de um índice de institucionalização da participação (AVRITZER, 2010).

Seguindo esse fluxo de aprofundamento sobre as condições efetivas de funcionamento das instâncias participativas, 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 (SZWAKO, 2012). Os questionamentos, agregados às inúmeras fragilidades mapeadas pela bibliografia, compõem um quadro de balanço em que o avanço ou aprofundamento de tais práticas depende do enfrentamento de certos desafios, em particular, ligados às formas de funcionamento desses arranjos político-institucionais (PIRES, 2014).

No entanto, pouco se questiona se a abordagem de pesquisa tem sido capaz de abranger perspectivas de sujeitos sociais e estatais sobre as relações socioestatais (SOUZA & PIRES, 2012). 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 pode ajudar a revelar limites e possibilidades da organização dos processos participativos.

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 uma instância participativa (AVRITZER, 2008). No entanto, vontade política é variável vaga para explicação consistente sobre o bom funcionamento de processos participativos (SOUZA, 2013), em especial, por ser incapaz de incluir na reflexão um elemento central: a dinâmica organizativa para fazer funcionar processos participativos na gestão de políticas públicas.

Embora escassos, existem alguns estudos que focalizam perspectivas de agentes do Estado, em particular, para a dimensão organizativa dos processos participativos. Forester (1999), por exemplo, ressalta a necessidade de a burocracia se organizar para ouvir as pessoas interessadas e impactadas por ações estatais. Para ele, decidir junto com a população exige habilidades de negociação, escuta e mediação por parte de servidoras públicas. Já Nassuno (2011, p. 16) explicita 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”, concluindo que o modo de funcionamento estatal na gestão pública participativa deve se diferenciar, pois exige distintos recursos organizacionais.

Também são raras as investigações que tratam da forma das conversas em instâncias de participação institucionalizada, excetuados estudos ligados a teoria deliberativa, de onde vem a preocupação sobre como escolhas políticas podem ser influenciadas pelos procedimentos que as geraram. Nesse sentido, foram empreendidos esforços efetivos para dar forma aos princípios teóricos deliberativos com a identificação de variáveis para a operacionalização de pesquisas (ALMEIDA & CUNHA, 2011; FARIA & RIBEIRO, 2011). Isso trouxe importantes elementos para as análises, por exemplo, incluindo elementos analíticos 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.

Assim, autores que se ocupam com desafios organizativos de processos participativos podem ajudar quando identificam um campo de conhecimentos ligado ao

desenho e desenvolvimento de processos participativos (BRYSON *et al*, 2013). Considerando que para gerir processos participativos são necessários conhecimentos específicos ligados a técnicas e práticas conversacionais, estudos que focalizam conversas como objeto contribuem com o entendimento das aqui chamadas capacidades conversacionais (BAKER & FRASER, 2005; BOJER *et al*, 2010; BROWN & ISAACS, 2007; MOSCOVICI & DOISE, 1991).

Acompanhando o percurso da bibliografia, é perceptível que a participação social deve ser analisada também do ponto de vista de agentes do Estado, pois cabe reconhecer os meios necessários e os disponíveis para enfrentar os desafios organizativos do desenho e desenvolvimento de processos participativos. Isso não implica desconsiderar as variáveis já adotadas, isto é, densidade associativa, desenho institucional ou vontade política, mas agregar aspectos organizativos como elementos analíticos, por exemplo, os recursos para a ação estatal, a saber, 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.

Capacidades estatais: condições para a ação estatal

Ao direcionar o olhar para o funcionamento estatal na promoção de processos participativos, este trabalho utiliza a noção de capacidades estatais. Na maior parte dos estudos que trazem esse conceito, as capacidades estatais são elementos que levam o Estado ao desempenho satisfatório, em especial, na promoção de crescimento econômico com a indução, coordenação e regulação do comportamento dos agentes. Nesse sentido, capacidades estatais estão ligadas ao poder do Estado de levar a cabo sua agenda, com base em um corpo administrativo coerente e qualificado.

Assim, as capacidades estatais são atributos do aparato burocrático que demonstra seu desempenho potencial na orientação das ações dos sujeitos (LEVITSKY & MURILLO, 2009). 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. Um Estado capaz é aquele que possui os requisitos para planejar e implementar políticas públicas, embora essa força, muitas vezes, venha também das relações com a sociedade.

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 também fala da permeabilidade do Estado aos interesses sociais. O que chama atenção em seu pensamento é justamente aliar aspectos da estrutura administrativa às circunstâncias do relacionamento socioestatal.

De toda forma, como aponta Cotta (1997), parece prevalecer na bibliografia especializada, 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. Isso fica explícito quando ele 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 ele insiste em diferenciá-las.

Tal diferenciação facilita a compreensão do que sejam as capacidades estatais, ganhando 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. Assim, 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, ou seja, condições para a ação estatal, circunstâncias ou recursos organizacionais que favorecem o agir, ou seja, requisitos para a ação efetiva.

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. A perspectiva multidimensional não resolve e até agrava a artilosa confusão gerada pela bibliografia a respeito de capacidades estatais.

Há lugares, como neste artigo, 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.

Como dito, capacidade estatal é aqui 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. 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.

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. Por isso, insistir que, 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 na promoção da participação social na gestão de políticas públicas. As agências estatais necessitam 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.

Capacidades conversacionais: dimensão técnica da promoção da participação social

O desconhecimento técnico metodológico para o desenho e desenvolvimento de processos participativos, provoca a gestão inadequada ou ineficiente de tais processos. Na pesquisa, foi possível perceber que a promoção da participação é impactada por condições institucionais, políticas e administrativas. No entanto, são aspectos técnicos que influenciam diretamente o modo de interação entre as pessoas participantes.

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 de atividades interativas.

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 a interação efetiva. 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.

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.

A partir das entrevistas realizadas com integrantes de equipes executivas de conferências, foi possível perceber que as capacidades conversacionais podem ser compreendidas 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.

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.

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 dos objetivos da conferência pode ser elencada entre os desafios institucionais para a organização de conferências, pois a formulação de diretrizes para o processo participativo compõe 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.

Nas conferências parece que a dificuldade de estabelecimento do propósito 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 da definição de objetivos 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 o 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 (BROWN & ISAACS, 2007).

Estabelecido o propósito, elemento central para a preparação da atividade é a organização do ambiente que receberá as pessoas participantes. Embora a organização do ambiente seja tarefa supostamente ligada às capacidades administrativas, pela necessidade de recursos materiais e financeiros que dão base à ação, aqui 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 da 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.

Em atividades com grande quantidade de participantes, como são as conferências nacionais, a complexidade logística exige dedicação e esforço das equipes organizadoras. Entre as pessoas entrevistadas, a criação da atmosfera para a interação entre participantes, aparece entre as preocupações quando pensam em questões como ruído e desconforto térmico, além da disposição física das cadeiras. A fala da entrevistada a seguir 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 por parte de quem cuida da operação logística dos eventos. 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 que o estado de ânimo de um grupo tem grande relação com o espaço disponível para o trabalho (MOSCOVICI & DOISE, 1991).

A forma de organizar a interação diante de um propósito, em um ambiente particular, estrutura uma conversa. É a metodologia 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 adequada ao propósito e que considere o grupo participante.

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.

Mesmo que a assembleia seja o padrão de estrutura conversacional em conferências, as pessoas entrevistadas apontaram algumas inovações metodológicas, com destaque para o trabalho em subgrupos, a forma de priorização e também os momentos interativos. 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).

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. Isso não significa forçar o grupo de participantes a agir de uma determinada forma, mas sim orientá-lo. 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. As metodologias funcionam como uma estrutura ou arquitetura para a interação, pois organizam o modo de estar na conversa. Elas 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).

Por fim, cabe tratar da mediação do processo como uma capacidade conversacional. 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.

O papel de mediação é aquele desempenhado por pessoas que desenham e desenvolvem o processo participativo, sendo central em processos participativos com grande quantidade de participantes como são as conferências nacionais. 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. 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 pessoas na mediação que tenham à disposição técnicas e habilidades que possibilitem nível distinto de entendimento e compreensão entre diferentes sujeitos, trazendo à tona pressupostos e permitindo a compreensão e a mudança de posições (BAKER & FRASER, 2005).

Pela pesquisa realizada, 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.

Mobilização de capacidades estatais para a promoção de processos participativos

As informações coletadas na pesquisa sugerem que capacidades estatais institucionais, políticas e administrativas podem interferir na mobilização de capacidades técnicas para a promoção de processos participativos. 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:

“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. 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.

Reconhecida a dimensão institucional, de imediato pode ser pensado o necessário apoio político para a efetividade das soluções técnicas, afinal, opções 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 desenvolvimento de uma metodologia, 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.

Considerados aspectos institucionais e políticos, restam as condições de operação dos processos participativos. As condições administrativas influenciam diretamente 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 conferências 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 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 lascar 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.

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 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, as secretarias executivas dos respectivos conselhos nacionais foram apontadas como fundantes para a execução das atividades dos processos conferenciais. A fala de uma entrevistada 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, 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. Foi possível perceber nesta pesquisa que um mesmo grupo de consultores, atuando como profissionais autônomos ou como empresa, foi responsável pelo desenho e desenvolvimento de diferentes conferências. Como estruturas temporárias, as equipes executavam os projetos, aportando condições técnicas e, findo o período de contratação, levavam consigo os conhecimentos práticos produzidos.

As trocas entre equipes de gestão de diferentes ministérios acabaram por gerar apropriação de conhecimentos e disseminação de soluções para os desafios organizativos. 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 Conferência 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. Houve menções também a reuniões específicas com a equipe da Secretaria Geral que comentava sobre boas práticas já realizadas em outros processos.

A presença de prestadoras de serviços contribuiu com a mobilização de

capacidades conversacionais. Esses profissionais envolvidos em equipes executivas de conferências deram condições ao desenho e desenvolvimento de parte desses processos participativos. A circulação de pessoas que aprenderam com a experiência e em espaços de intercâmbio impulsionou a adoção de soluções similares em diferentes processos e foi capaz de mobilizar as capacidades estatais para a preparação e a realização de conferências nacionais. Essa dinâmica de aprendizagem e aplicação reforça a existência de um conjunto de conhecimentos e saberes práticos ligados ao desenho e desenvolvimento de processos participativos.

Considerações finais

Foi o saber prático ligado ao 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. 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.

Isso contradiz a noção de capacidades estatais como atributos do aparato burocrático e do corpo funcional perene e qualificado 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. Requer também os meios para realizar a mobilização. Essa visão, longe de desresponsabilizar o Estado, força que sejam buscadas soluções para o cumprimento do

dever estatal de promover a participação social 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 promoção da participação social.

Neste trabalho, foi possível perceber que não estando as capacidades 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. Assim, 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.

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.

Essas capacidades conversacionais parecem influenciar diretamente a maneira como ocorrem as interações. Assim, o reconhecimento de conhecimentos técnicos para o desenho e desenvolvimento de processos participativos está em consonância com o momento de balanço pelo qual passam as instituições participativas. Se há necessidade de aprofundar o olhar sobre o funcionamento estatal, isso pode ser aproveitado para a formulação de soluções para melhoria das condições de operação dessas instituições. Afinal, esse redirecionamento no olhar analítico pode contribuir com o enfrentamento a desafios organizativos ligados à forma das interações, ao registro das atividades, bem como à mediação de fluxos conversacionais com grande quantidade de pessoas em processos participativos voltados à gestão pública.

Referências bibliográficas

- 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.
- 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. **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.
- 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.
- BOJER, Marianne Mille. MAGNER, Colleen. ROEHL, Heiko. KUNTH, Marianne. **Mapeando diálogos: ferramentas essenciais para a mudança social.** Rio de Janeiro: Instituto Noos, 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.
- COTTA, Tereza Cristina. **Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural.** Brasília: Enap, 1997. Texto para Discussão 21.
- EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução.** Lua Nova nº 28-29, São Paulo, Abr. 1993.
- 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.
- FORESTER, John. **The Deliberative Practitioner: encouraging participatory planning processes.** Cambridge: MIT Press, 1999.
- GRINDLE, Merilee Serrill. **Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa.** Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- 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.

LAVALLE, Adrian Gurza. HOUTZAGER, Peter P. & CASTELLO, Graziela. **Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil.** In: Lua Nova, v. 67, n.67, p. 49-103, 2006.

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.

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.

MOSCOVICI, Serge. & DOISE, Willem. **Dissensões e consenso: uma teoria geral das decisões colectivas.** Lisboa: Horizonte de Psicologia, 1991.

NASSUNO, Marianne. **Burocracia e participação: a gestão no orçamento de Porto Alegre.** Vinhedo: Editora Horizonte, 2011.

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.

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, 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, Rosangela Dias Oliveira. (orgs.) Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

TOUCHTON, Michael & WAMPLER, Brian. **Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions.** In: Comparative Political Studies, Vol XX(X), 2013, p. 1–28.